This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 260 089

150

Bd Feb 1927

HARVARD LAW LIBRARY

Received April 21, 1926

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROPERTY OF HARVARD LAW LIB

DE LA NOTION

DE

CONTREBANDE DE GUERRE

ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL

116

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux le mercredi 29 juin 1904, à 3 h. 1/2 du soir

PAR

André THONIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE BORDEAUX

BORDEAUX

IMPRIMERIE G. GOUNOUILHOU

9-11, RUE GUIRAUDE, 9-11

1904

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

DE LA NOTION

DE

CONTREBANDE DE GUERRE

ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux le mercredi 29 juin 1904, à 3 h. 1/2 du soir

PAR

André THONIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE BORDEAUX

BORDEAUX

IMPRIMERIE G. GOUNOUILHOU

9-11, RUE GUIRAUDE, 9-11

1904

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

M. BAUDRY-LACANTINERIE ✻, O I., doyen honoraire.

MM. MONNIER O I., *Doyen*, professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire du droit public français* (doctorat).

SAIGNAT ✻ O I., professeur de *Droit civil*.

BARCKHAUSEN O. ✻, O I., professeur de *Droit administratif*.

DE LOYNES O I., professeur de *Droit civil*.

VIGNEAUX O I., professeur d'*Histoire du droit*.

LE COQ ✻, O I., professeur de *Procédure civile*.

LEVILLAIN O I., professeur de *Droit commercial*.

MARANDOUT O I., professeur de *Droit criminel*.

DESPAGNET O I., professeur de *Droit international public*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit international privé* (licence).

DUGUIT O I., assesseur du doyen, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*, chargé d'un cours complémentaire de *Principes du droit public et droit constitutionnel comparé* (doctorat) et d'un cours complémentaire de *Droit administratif, juridiction et contentieux* (doctorat).

DE BOECK O I., professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire des doctrines économiques* (doctorat).

DIDIER O I., professeur de *Droit maritime* et de *Législation industrielle*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit commercial approfondi et comparé* (doctorat).

CHÉNEAUX O A., professeur de *Droit civil* et chargé du cours de *Droit civil approfondi* (doctorat).

SAUVAIRE-JOURDAN O A., professeur adjoint, chargé des cours de *Législation et Économie coloniales*, d'*Économie politique* (doctorat) et de *Législation financière* (licence).

BENZACAR O A., professeur d'*Économie politique* (licence), chargé d'un cours complémentaire *de Législation française des finances et Science financière* (doctorat).

FERRON O A., professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Aix-Marseille, chargé des fonctions d'agrégé, chargé du cours de *Droit civil comparé* (doctorat).

MM. BENOIST O A., *secrétaire*.

PLATON O I., ancien élève de l'École des Hautes Études, *sous-bibliothécaire*.

LALANNE ✠, *commis au secrétariat*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. DESPAGNET, professeur, *président*.

VIGNEAUX, professeur, } *suffragants*.
DE BOECK, professeur, }

APR 21 1926

DE LA NOTION

DE

CONTREBANDE DE GUERRE

ÉTUDE DE DROIT INTERNATIONAL

CHAPITRE PREMIER

Développement sommaire de l'idée de neutralité en ce qui concerne la liberté de commerce des neutres.

SECTION I. — **Historique de l'idée de neutralité.**

1° Antiquité et Moyen-Age : Méconnaissance du principe de la liberté de commerce des neutres. — 2° Du Moyen-Age à la ligue de Neutralité armée (1780) : Reconnaissance de la liberté du commerce des neutres sous un régime imparfait et inégal. — 3° De la ligue de Neutralité armée à la Déclaration de Paris (1856) : *A.* La ligue de Neutralité armée de 1780 ; — *B.* Influence des États-Unis d'Amérique ; — *C.* La Déclaration de Paris du 16 avril 1856.

SECTION II. — **Critique de la neutralité telle qu'elle se présente actuellement dans la doctrine.**

1° Système de la nécessité de guerre. — 2° Théorie du renforcement de l'adversaire. — 3° L'impartialité, fondement de l'idée de neutralité. — 4° Véritable conception de la neutralité : *le droit des neutres.*

Avant d'entreprendre l'étude de la contrebande de guerre proprement dite, nous devons consacrer un chapitre à l'histoire du développement de l'idée de neutralité et à la critique de cette notion telle qu'elle se présente aujourd'hui dans la doctrine.

Nous envisageons la question de la neutralité à un seul point de vue et non le moins intéressant : celui de la liberté du commerce des neutres. La contrebande de guerre, restriction au principe de la liberté commerciale, n'a pu se développer que lorsque ce principe a été solidement édifié et profondément enraciné dans la doctrine et la pratique internationale. La notion en est donc intimement liée à l'idée de neutralité, dont elle a suivi le développement et subi les fluctuations. Conçue d'une façon très juste et modérée, restreinte dans son application lorsque les droits de la neutralité étaient respectés, elle a été obscurcie et a fini par servir à presque supprimer la liberté commerciale lorsque ces droits étaient méconnus et violés par l'arbitraire des belligérants. L'exception était exagérée au point de faire disparaître la règle.

Avant d'étudier cette restriction apportée au principe de la liberté commerciale sous la forme de la notion de contrebande, il est donc juste et de bonne logique d'examiner rapidement comment s'est formé ce principe et de quelle manière il est aujourd'hui envisagé. L'idée de neutralité, cette idée qui paraît aujourd'hui très simple que les peuples qui ne se battent pas ne sont pas obligés de prendre part aux hostilités, ni d'en supporter au moins les conséquences directes, est de date très récente. On l'a fait remonter à la fin du moyen-âge, mais à vrai dire elle n'est pas éclose à un moment donné. Elle est le produit de sentiments et d'aspirations d'abord latents qui ensuite se sont fait jour peu à peu. De tout temps, il y eut chez les peuples pacifiques une tendance à rester en dehors des hostilités, tendance combattue par celle contraire des belligérants à vouloir les entraîner avec eux dans la lutte. De tout temps, ces mêmes intérêts se

manifestent chez les peuples neutres qui, d'abord isolés et faibles, finissent par s'unir pour protéger leur situation et s'affranchir des prétentions des belligérants.

SECTION I

Historique de l'idée de neutralité.

1° Antiquité et Moyen-Age.

Méconnaissance du principe de la liberté de commerce des neutres.

Dans l'antiquité, la notion de neutralité ne fut pas inconnue. Grotius (1) et Schweizer (2) citent des exemples de résistances des neutres. Mais ce sont là des faits accidentels et isolés en contradiction avec l'état général de la pratique d'alors. Les peuples pacifiques ne connaissaient la situation de neutres que dans des cas assez rares : lorsqu'ils étaient assez forts pour résister aux offres forcées de participation à la lutte ou lorsque cette participation était indifférente par suite de leur faiblesse militaire ou de leur éloignement. La plupart du temps, le belligérant paralysait les rapports économiques des pays neutres en leur défendant tout trafic avec son adversaire. Ce dernier en faisait autant et le neutre, si on peut l'appeler encore de ce nom, devait cesser ses relations commerciales avec les deux belligérants.

Il faut remarquer cependant que cet état de choses, intolérable à notre sens, était bien moins gênant à cette

(1) *De jure belli ac pacis*, lib. III, cap. XVII, § 2.

(2) *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, 1895, p. 17 et suiv., cité par Descamps, *Le droit de la paix et de la guerre. Essai sur l'évolution de la neutralité et sur la constitution du Pacigerat*, p. 4.

époque à cause du peu de facilité et de développement des relations internationales qui n'existaient qu'entre pays limitrophes. L'influence du belligérant ne pouvait s'exercer que sur les neutres très voisins.

La politique romaine, inspirée par ses visées de domination mondiale, n'a jamais admis qu'un peuple pût se désintéresser de la lutte engagée entre elle et l'ennemi. « Il faut, dit Tite-Live, que vous ayez les Romains comme alliés ou comme ennemis, il n'y a pas de milieu (1). » Or, continuer de commercer avec l'adversaire de Rome, c'était prendre parti contre elle, c'était s'attirer des représailles sanglantes.

Aut hostes, aut socii; le dilemme reste le même pendant le Moyen-Age.

L'influence de la féodalité favorise encore cette idée. Le suzerain entraîne, en effet, dans la lutte la foule de ses feudataires, qui se rendraient coupables de félonie s'ils continuaient leurs relations pacifiques, non seulement avec le suzerain ennemi, mais encore avec les vassaux de celui-ci.

Les États restés en dehors des hostilités, grâce à leur situation de non-vassalité par rapport aux suzerains en guerre, formaient « un groupe qui devait nécessairement être considéré comme hostile par le seul fait que l'on savait ne pouvoir compter sur une assistance quelconque de leur part » (2). Le moindre acte de commerce qu'ils se seraient permis avec l'un des belligérants aurait fourni à l'autre un prétexte plus que suffisant pour les impliquer dans les hostilités. Cette situation n'avait pas non plus, à cette époque, grand inconvénient à cause de l'impor-

(1) *Romanos aut socios, aut hostes habeatis oportet, media nulla via est* (Tite-Live, *Hist.*, XXXII).

(2) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, Paris, 1898, t. I, p. 4.

tance très limitée des guerres féodales et du système économique alors existant (système pourvoyeur), qui en était d'ailleurs la conséquence.

2° Du Moyen-Age à la ligue de Neutralité armée (1780).

Reconnaissance de la liberté du commerce des neutres sous un régime imparfait et inégal.

La caractéristique de cette période est l'éclosion de l'idée de neutralité. Ce n'est pas sans peine que cette idée arrive à triompher des résistances des belligérants, encouragés par les jurisconsultes qui légitiment tous les excès par la théorie de la *nécessité de belligérance.*

En outre, le but poursuivi dans la guerre s'est transformé. Les États européens, Venise, l'Espagne, la Hollande, la France, et surtout l'Angleterre, cherchent à acquérir des débouchés et des colonies. Les guerres maritimes prennent une grande extension. On veut conquérir l'*imperium maris*, la souveraineté de la mer (1). Quand on déclare la guerre à un pays, on ruine non seulement le commerce de l'ennemi, mais aussi celui des neutres. C'est un moyen machiavélique d'écarter les concurrences gênantes.

Malgré ces obstacles, les nouvelles idées se font jour. Le principe de la sauvegarde des droits des neutres, au point de vue de leur commerce libre avec les belligérants, est consigné de plus en plus, durant cette période, soit dans les lois positives des différents pays, soit et surtout

(1) La possibilité pour un État d'exercer un droit de souveraineté sur la mer a été particulièrement défendue par Selden dans l'ouvrage qui a pour titre : *Mare clausum sive de dominio maris, libri duo,* Londres, 1625, et dans l'ouvrage de J. Borough, *Imperium maris britannici,* Londres, 1686. V. Gessner, *Le Droit des neutres sur mer,* p. 17 et 18.

dans les traités. Mais, d'autre part, ces droits des neutres sont constamment violés dans la pratique.

Il fallait, pour qu'il pût se constituer, que le droit de la neutralité fût préparé par un sentiment très vif et très fort, de la part des neutres, de leur solidarité. En effet, isolés, ils auraient été toujours à la merci des belligérants et en butte à la jalousie des autres neutres enchantés d'être débarrassés d'un concurrent maritime. Cette solidarité devait être fondée sur la conception intelligente des intérêts communs des puissances maritimes, en vue de défendre leur liberté de commerce contre les exigences excessives des nations en guerre.

Ce sentiment de la solidarité ne pouvait apparaître qu'à une époque récente.

Dans l'antiquité, les peuples étaient séparés par un abîme : religion, mœurs, races, etc. C'est le christianisme seul qui, avec sa morale de charité, ses idées de droit semblable pour tous les peuples et aussi, avec sa profonde conception de domination politique, a pu produire le rapprochement et fondre en un seul tant de courants opposés. La solidarité s'exerça d'abord contre les infidèles. Les bulles pontificales, s'inspirant des anciens sénatus-consultes romains qui défendaient de commercer avec les barbares, interdirent de fournir aux musulmans des armes et des munitions susceptibles de leur servir contre les chrétiens.

On finit peu à peu par comprendre que cette idée de solidarité s'imposait partout où il existait des intérêts communs, et les nations pacifiques en vinrent à s'unir pour s'opposer aux prétentions des belligérants. L'union devint bientôt aussi étroite contre les agissements de ces derniers qu'elle l'avait été autrefois pour combattre l'invasion sarrasine.

L'Église favorisait la paix dans la chrétienté afin de concentrer, contre la poussée sans cesse menaçante de l'Islam, toutes ces énergies et toutes ces forces qui se seraient épuisées en luttes stériles, et pour empêcher d'autre part le monde de retomber dans la barbarie qui avait suivi la disparition de l'empire romain.

Or, s'il y avait quelque chose qui pût servir ces vues de la politique papale, c'était bien la consolidation de la neutralité qui empêchait la guerre de se propager parmi les nations paisibles. « La neutralité se présentait comme une attitude aussi hautement chrétienne que justement humaine; car elle était la non-participation à un mal que l'autorité religieuse s'efforçait de combattre et de restreindre par l'arbitrage, par les paix et trêves de Dieu, par nombre d'immunités personnelles et locales, par une foule d'institutions protectrices de la vie pacifique des nations (1). »

Mais le grand facteur de la neutralité a été surtout un sentiment de solidarité intéressée et d'ordre économique. Tant qu'elles étaient demeurées faibles, les nations commerçantes avaient été obligées d'obéir à la défense qu'imposait le belligérant de trafiquer avec son ennemi (2). Devenues politiquement plus fortes, et l'extension de leur commerce d'outre-mer leur faisant sentir plus vivement les entraves qui y étaient apportées, elles résistèrent aux prohibitions ruineuses pour elles des belligérants. Ceux-ci furent obligés de prendre un moyen terme, de conclure des traités, des conventions avec les neutres qui consentaient à ne pas faire le commerce avec l'ennemi de leur

(1) Descamps, *Le Droit de la paix et de la guerre*, p. 13.

(2) Parmi ces ordonnances prohibitives des belligérants, Hautefeuille signale les ordonnances anglaises de 1315 et 1337 défendant aux neutres le commerce avec l'Écosse.

cocontractant (1). L'interdiction du commerce devenait en quelque sorte contractuelle. Mais, par cela même, les belligérants en étaient venus à reconnaître la neutralité comme étant le droit commun.

Une double réforme vint vers le XIVe siècle rendre possible le commerce neutre avec les nations en guerre.

En premier lieu, la prohibition de tout commerce avec le belligérant fut limitée. Seul resta prohibé le commerce de certains produits susceptibles de favoriser son action militaire, c'est-à-dire le commerce de la contrebande de guerre dont une bulle de Clément V, de 1310 (2), nous donne une énumération : bois, fer, grains, chevaux et armes.

En second lieu, on distingua le navire de la cargaison, deux choses qui autrefois étaient confondues. On saisit le navire et la marchandise suivant leur caractère individuel. Cette seconde réforme fut introduite la première par le *Consulat de la Mer* (3).

(1) Hautefeuille rappelle le traité de 1304 entre la France et l'Angleterre, par lequel cette dernière s'engage à cesser tout commerce avec la Flandre alors en guerre avec la France, et les traités de 1315 et 1346 entre l'Angleterre et les villes de Flandre et de Brabant. (Hautefeuille, *Histoire des origines, du progrès et des variations du Droit maritime international*, 2e édit., t. II, p. 110 et suiv.)

(2) « Nos igitur qui, ad liberandam terram ipsam operam dare intendimus (cum » Dei adjutorio), efficacem tam gravem transgressus ulterius sustinere nolentes... » praesentium tenore statuimus ut nullus arma, equos, ferrum, lignamina, vic- » tualia et aliaque quaecumque mercimonia in Alexandriam... deferre, mittere, » vel portare, seu de portibus ut eisdem deferantur, extrahere, vel extrahi per- » mittere, aut eis alias auxilium vel favorem praestare quoquo modo praesumat. » Bulle citée dans les *Extravagantes communes*, liv. V, titre II (*de judaeis et de haereticis*). Cf. *Corpus juris canonici*, édition Pithou, Paris, 1687, t. II, p. 417.

(3) Recueil de coutumes de droit maritime rédigé à Barcelone en langue catalane. On en ignore la date exacte, mais on présume qu'il a été composé entre la fin du XIIe siècle et celle du XIVe siècle. Le *Consulat de la Mer* est incomplet en ce qui concerne la neutralité. Il est muet sur la contrebande de guerre et sur le blocus qui sont traités dans le Rôle d'Oléron et les Tables de Wisby. — La première édition parut en 1494 à Barcelone. C'est cette édition que suit principalement Pardessus, dans la traduction française qu'il a fait paraître dans son recueil. (Pardessus, *Collection des lois maritimes antérieures au XVIIIe siècle;* Paris, 1828-1834, t. II, ch. XII, p. 49.)

Cet ouvrage ne traite que du transport de marchandises neutres sur navire ennemi et de marchandises ennemies sur navire neutre. Il prend comme critérium de la saisissabilité le caractère ennemi du navire ou de la cargaison. Tout ce qui est ennemi est de bonne prise. La marchandise ennemie chargée sur un navire neutre est saisissable, mais celui-ci ne l'est pas et doit même être indemnisé pour le fret qui lui est enlevé. Par contre, la marchandise neutre est toujours insaisissable, fût-elle chargée sur un navire ennemi; ce dernier est seul passible de capture et le propriétaire de la cargaison paie dans ce cas au capteur le fret qu'il aurait payé au propriétaire du navire, les marchandises une fois rendues à destination (1).

Le pavillon ne couvre donc pas la marchandise et les croiseurs belligérants peuvent visiter les navires neutres pour s'assurer qu'ils ne transportent pas de marchandises ennemies. De là des abus intolérables, surtout lorsque les grandes puissances maritimes prétendant à la maîtrise des mers voudront affirmer ainsi leur hégémonie. « L'Angleterre a toujours considéré le *Consulat de la Mer* comme étant le droit commun de la guerre maritime et ce système a joui d'une grande autorité dans toute l'Europe. Il a suffi à l'Angleterre pour affirmer sa supériorité dans des luttes redoutables et asseoir sa

(1) « Si le navire, dit le *Consulat de la Mer*, appartient à des ennemis et sa cargaison à des amis, les marchands qui s'y trouvent et à qui la cargaison appartiendra en tout ou en partie doivent s'accorder avec l'amiral pour racheter, à un prix convenable et comme ils pourront, ce navire qui est de bonne prise; et il doit leur offrir une composition ou pacte raisonnable sans leur faire supporter aucune injustice. Mais si les marchands ne veulent pas faire un accord avec l'amiral, celui-ci a le droit d'amariner le navire et de l'envoyer au lieu où lui-même aura armé, et les marchands sont obligés de payer le fret de ce navire, de même que s'il avait porté leur cargaison au lieu pour lequel elle était destinée, et rien de plus. » (Pardessus, *op. cit.*, t. II, p. 305.)

suprématie maritime. Dans l'interprétation qu'ils lui ont donnée, hommes d'Etat et jurisconsultes anglais ont eu soin d'en tirer les conclusions les plus favorables aux belligérants (1). » Un certain nombre de publicistes britanniques, tels que Phillimore, Manning, Creasy et Hall, semblent considérer encore comme une règle le principe du *Consulat de la Mer*, malgré la participation de l'Angleterre à la déclaration de 1856.

Le Consulat de la Mer, par la distinction nettement accusée qu'il fait entre les biens neutres et les biens ennemis, constitue un réel progrès pour l'époque, progrès qui apparaît plus appréciable encore après le véritable obscurcissement que subirent au XVIe siècle les principes relatifs à la neutralité (2).

L'intérêt égoïste, qui avait amené les belligérants à reconnaître ces principes libéraux en faveur des neutres, les poussa également à les renier.

Les grandes découvertes géographiques du XVIe siècle ont transformé le commerce maritime qui, monopolisé entre les mains de grandes compagnies privilégiées, est devenu une véritable exploitation d'Etat. En détruisant le commerce ennemi, le belligérant atteint ainsi directement l'Etat adverse et il s'enrichit par la même occasion. Mais pour cela ses corsaires doivent avoir les coudées franches. Il lui faut, en outre, empê-

(1) Ch. Dupuis, *Le Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, p. 59. L'auteur ne cache pas ses sympathies pour ces doctrines d'inspiration nettement utilitariste.

(2) De nombreux traités passés aux XIVe et XVe siècles, principalement par l'Angleterre, consacrent le principe du *Consulat de la Mer*. On peut citer notamment les traités de 1351 et 1353 entre Édouard III et plusieurs villes maritimes d'Espagne et de Portugal; le traité de 1460 entre Gênes et l'Angleterre qui stipule le paiement au navire neutre par le capteur du fret saisi; le traité de 1406 entre Henri IV d'Angleterre et Jean sans Peur, duc de Bourgogne, renouvelé en 1417, 1426, 1478 et 1495. (V. Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 295, et de Boeck, *La propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, Paris, 1882, p. 24 et 31.)

cher les neutres de profiter des hostilités pour accaparer le fret des adversaires et développer leur commerce aux dépens du sien. « La course va devenir une arme dirigée à la fois contre le commerce ennemi et contre le commerce neutre (1). »

Pour favoriser la course qui enrichit l'Etat, il importait donc de multiplier les prohibitions à l'égard du commerce neutre et par là les cas de capture. Cette idée inspira les ordonnances françaises de 1538, 1543 (2) et 1584 (3), ainsi que la fameuse ordonnance sur la marine de 1681. Le principe le plus rigoureux du *Consulat de la Mer* subsista seul; on confisquait la marchandise ennemie sur navire neutre, ainsi que le navire neutre qui avait commis la faute de prendre à bord cette cargaison compromettante. Le principe libéral du *Consulat* fut mis de côté ; la marchandise neutre chargée sur un navire ennemi n'était plus à l'abri de la saisie : elle partageait le sort du navire et était confisquée avec lui, car elle était infectée par son contact. Bien plus, il suffisait que, dans la cargaison en majeure partie neutre d'un navire neutre, il se fût glissé quelque marchandise ennemie pour que le tout, navire et cargaison, fût saisissable. « Il ne fallait pas hasarder ses biens en mauvaise compagnie (4). » Les Anglais désignent cette doctrine sous le nom de doctrine française de l'infection hostile, « *The french doctrine of hostile infection*, » qui se résume dans la formule « robbe d'ennemi confisque robbe d'ami et navire ami (5).

(1) De Boeck, *op. cit.*, p. 34.

(2) Isambert, *Recueil général des lois et ordonnances*, t. XII, p. 854.

(3) Pardessus, t. III, p. 325.

(4) Dupuis, *op cit.*, p. 54.

(5) De Boeck, *op. cit.*, p. 37, note. « On lit dans Clairac, *Us et coutumes de la* » *mer*, Bordeaux, 1647, p. 406 : « Les Provençaux, Catalans, Italiens et autres trafi- » quants en la mer du Levant appellent toutes sortes de marchandises et de biens » robbes. »

D'ailleurs, la France ne fut pas seule à entrer dans cette voie néfaste. Pendant la guerre entre l'Espagne et les provinces révoltées des Pays-Bas, les Etats-Généraux rendent une série d'ordonnances ou « *Placaarts* » qui interdisent aux neutres tout commerce avec l'Espagne (*Placaarts* du 27 juillet 1584, du 15 avril 1586) (1), et celle-ci défend de son côté tout commerce avec ses sujets rebelles.

Le commerce des neutres était ainsi réduit à néant. Mais ces abus étaient favorisés, au XVIe siècle, par l'attitude des nations pacifiques qui, le plus souvent, violaient les principes les plus élémentaires de la neutralité. « Le neutre favorisait ouvertement celle des deux parties contractantes qu'il préférait, lui accordait le passage sur son territoire, lui facilitait le recrutement, lui fournissait des armes et des munitions, lui ouvrait ses ports et ses places fortes pour servir de bases aux opérations militaires, lui prêtait même parfois des navires de guerre et des troupes (2). »

A cette époque parut le livre de Grotius : « *De jure belli ac pacis* (1625). Dans le § XXVIII, l'auteur avoue que ce qui l'a déterminé à écrire, ce sont les excès commis dans les guerres de la Chrétienté qui sont « une débauche qui ferait honte même aux peuples barbares ».

Il a eu le grand mérite d'avoir, le premier, caractérisé la situation des neutres. Ce sont, dit-il, ceux qui sont en dehors des hostilités : « *Ii qui sunt medii in bello.* » Il substitua le point de vue objectif au point de vue subjectif dans la compréhension de la situation des neutres, qui

(1) De Boeck, *op. cit.*, p. 35 et 36. En 1455 et 1551 les villes hanséatiques avaient interdit tout commerce avec le Danemark, alors leur ennemi. (Kleen, *op. cit.*, II, 99.)

(2) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 9.

est considérée en elle-même, sans que l'on s'attache aux sentiments hostiles ou amicaux des belligérants.

Cependant, dans la pratique, la situation des neutres reste la même pendant les XVIe et XVIIe siècles. Par le traité de White-Hall (22 août 1689) (1), l'Angleterre et la Hollande alliées leur interdisent tout commerce avec la France.

Ce traité fut l'occasion d'une intéressante discussion entre Jean Gröning et Samuel Pufendorf. Gröning, dans une dissertation publiée en 1693, soutenait que les belligérants n'avaient le droit de prohiber le commerce des neutres qu'avec un port effectivement bloqué. Pufendorf, dans une lettre adressée à Gröning, répondit en niant le droit des non-belligérants au commerce pacifique, et en affirmant que le négoce et la navigation des neutres ne tiennent leur légitimité que des conventions et qu'en conséquence les belligérants peuvent, à leur gré, les interdire (2).

Mais une règle nouvelle bien plus libérale se constitue bientôt, grâce aux conventions que les nations paisibles prennent l'habitude de passer avec les belligérants pour conserver leur neutralité et leur liberté de commerce, et grâce aussi aux grands traités qui suivirent les guerres des XVIIe et XVIIIe siècles (3). Ils consacrent presque tous le principe : le pavillon couvre la marchandise. L'Angle-

(1) Dumont, VII, IIe p., p. 238.

(2) V. Nys, *Notes sur la neutralité*, (R. D. I., 1900, p. 495).

(3) La Ligue hanséatique avait déjà obtenu des privilèges exceptionnels qui tempéraient la rigueur des édits nationaux, en 1464 et 1484 de Charles VIII, en 1536 de François Ier, en 1554 de Henri II et en 1604 de Henri IV. L'article 3 du traité du 10 mai 1655 disait expressément que la robbe de l'ennemi ne confisquait pas la robbe de l'ami et que les navires appartenant aux villes hanséatiques seraient libres et rendraient leurs charges libres, bien qu'il y eût des marchandises appartenant aux ennemis. Même clause ou à peu près dans les traités que la France conclut en 1646 avec les Pays-Bas et en 1650 avec l'Espagne. (V. Calvo, *Droit international*, t. IV, p. 414, et Gessner, *op. cit.*, p. 40.)

terre elle-même, dans ses traités, adopte cette théorie. Il faut signaler l'accord conclu par Cromwell le 10 juillet 1654 (1) avec le Portugal, le traité de Westminster du 3 novembre 1655 avec la France (2) et celui du 16 juillet 1667 avec la Hollande, renouvelé en 1674 (3), les traités des Pyrénées (1659) (4) entre la France et l'Espagne, de Nimègue (1678) (5) entre la France et les Provinces-Unies, d'Utrecht (11 avril 1713) (6) entre la France, l'Espagne et l'Angleterre (7).

La France ne fut pas toujours fidèle aux principes si justes et si larges consacrés par ces pactes. Après avoir rendu les ordonnances relativement libérales des 16 décembre 1639, 16 janvier 1645 et 21 janvier 1650 (8) qui, s'en tenant au principe du *Consulat de la Mer*, constituent un large adoucissement aux ordonnances du XVIe siècle, elle revint, nous l'avons vu, à la doctrine de l'Infection hostile par l'ordonnance de 1681 (9). Cette mesure fut appuyée par un arrêt du Conseil du 26 octobre 1692 et aggravée par le règlement de 1704 qui ordonne la confiscation de toutes les marchandises *d'ori-*

(1) Dumont, VI, IIe partie, p. 82.
(2) Dumont, VI, IIe partie, p. 121.
(3) Dumont, VII, Ire partie, p. 253.
(4) Dumont, VI, IIe partie, p. 264.
(5) Dumont, VII, Ire partie, p. 350.
(6) Dumont, VIII, Ire partie, p. 339.
(7) Dumont, VIII, Ire partie, p. 345. — L'article 17 du traité d'Utrecht porte: « Comme il a été stipulé par rapport aux navires et aux marchandises que les vaisseaux libres rendront les marchandises libres et que l'on regardera comme libre tout ce qui sera trouvé sur les vaisseaux appartenant aux sujets de l'un et de l'autre royaume, quoique tout le chargement ou une partie du chargement appartienne aux ennemis de Leurs Majestés, à l'exception cependant des marchandises de contrebande.
(8) Isambert, t. XVII, p. 194. V. Despagnet, *Cours de droit internat. public*, 2e édit., p. 703.
(9) Isambert, t. XIX, p. 282, et Pardessus, t. III, p. 325. Rapprocher l'ordonnance suédoise de 1715 rendue par Charles XII, qui s'inspire également de la doctrine de l'Infection hostile. (V. De Boeck, *op. cit.*, p. 50.)

gine ennemie, quel qu'en soit le propriétaire. Le règlement de 1744, rendu au début de la guerre de la Succession d'Autriche, est moins dur pour les neutres et s'en tient au principe du *Consulat de la Mer* (1). Il faut bien le dire cependant, ces mesures draconiennes constituèrent de la part de la France des représailles contre l'Angleterre, dont les excès finiront par soulever plus tard une coalition des neutres (2).

D'ailleurs, lors de l'ouverture des hostilités, les nations belligérantes s'empressaient de ne plus tenir aucun compte des traités qu'elles pouvaient avoir contractés avec les neutres, et leur appliquaient leurs lois, à elles, qui, nous l'avons vu, étaient loin de leur être favorables.

En résumé, au XVIIIe siècle, nous trouvons trois systèmes :

1° La doctrine de l'*Infection hostile*, représentée par les ordonnances françaises du XVIe siècle, continuée par l'ordonnance sur la marine de 1681 et le règlement de 1704;

2° Le *Consulat de la Mer*, auquel, malgré quelques défaillances, reste fidèle la Grande-Bretagne. Il inspire aussi l'ordonnance française de 1650 et le règlement français de 1744;

3° Le *Système hollandais* ou *Système du Traité d'Utrecht*, « navire libre, marchandises libres, » consigné principalement dans les traités et suivi par la Hollande, la Suède, le Danemark, la Prusse, la France et l'Espa-

(1) Le navire neutre transportant une cargaison ennemie n'est plus saisi, pas plus que la cargaison neutre. Robbe d'ennemi ne confisque plus robbe d'ami et navire ami. V. Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, t. II, p. 319 et 320, et Despagnet, *op. cit.*, p. 703.

(2) Pendant la guerre de la Succession d'Espagne, l'Angleterre renouvela les prohibitions du traité de White-Hall. Tous les objets d'origine française sont saisis ainsi que les navires neutres qui les transportent et le reste de la cargaison neutre. (V. Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 323.)

gne, était plus libéral que celui du *Consulat de la Mer*, en ce sens que les marchandises ennemies sous pavillon neutre étaient insaisissables ; il était moins libéral, car le caractère ennemi du navire entraînait la saisie de la cargaison neutre : navire ennemi, marchandises ennemies. Ce système, soutenu par la France et les puissances du Nord qui devaient le faire triompher par la ligue de Neutralité armée de 1780, fut d'abord celui de la Hollande dont il favorisait le commerce de transports maritimes. Les Hollandais, « les grands rouliers des mers, » pouvaient ainsi conserver le fret ennemi et ne risquaient pas de voir une guerre maritime ruiner leur trafic et leur prospérité (1).

3° De la ligue de Neutralité armée à la Déclaration de Paris (1856)

A. *La ligue de Neutralité armée de 1780.*

Déjà, au XVIIIe siècle, les neutres avaient dû réagir contre la prétention de l'Angleterre d'imposer aux nations pacifiques des règlements ruineux pour leur commerce. Par un accord intervenu le 17 mars 1693 (2), la Suède et le Danemark unirent leurs forces pour résister à l'application du traité de White-Hall.

L'Angleterre et la Hollande furent obligées de céder et de renoncer à empêcher le commerce des neutres avec la France.

Pendant tout le cours du XVIIIe siècle, l'Angleterre eut en temps de guerre une législation maritime des plus

(1) « Suivant le compte fait par Büsch en 1780, dit Gessner, ce principe était à la base de trente-six traités ; l'ancien *(Consulat de la Mer)*, de quinze seulement. » (Gessner, *op. cit.*, 2e édit., p. 44.)

(2) V. Dumont, VII, IIe partie, p. 325.

vexatoires à l'égard du commerce neutre, qu'elle ne pouvait se décider à voir profiter des hostilités pour s'accroître aux dépens du sien.

Elle étendait d'abord outre mesure la détermination de la contrebande de guerre, la modifiant selon son intérêt du moment, suivant qu'elle était belligérante ou neutre.

Elle pratiquait très largement les blocus fictifs, établis par une simple déclaration de son gouvernement, sans être appuyés par une ligne de blocus effective (1). Elle interdisait aux neutres les commerces nouveaux, c'est-à-dire les commerces qui leur étaient fermés lorsque les puissances belligérantes étaient en paix : par exemple, le cabotage et l'intercourse coloniale que celles-ci réservaient à leurs nationaux.

La Règle de la guerre de 1756 ou Règle de la guerre de Sept ans *(The Rule of war of 1756)* porte que les navires neutres qui serviraient ainsi l'ennemi seraient réputés « ennemis par adoption » et passibles de confiscation (2).

Enfin la Grande-Bretagne écartait systématiquement la règle que « le pavillon neutre couvre la marchandise », et l'on était très irrité en Europe de la brutalité avec laquelle les croiseurs anglais exerçaient le droit de visite. Les

(1) En 1780, le juge des prises, James Mariott, disait aux équipages des navires hollandais neutres capturés : « Si vous êtes saisis, vous vous trouvez dans les conditions d'un blocus. La position insulaire de la Grande-Bretagne nous permet de fermer tous les ports d'Espagne et de France; nous avons le droit de profiter de la position dont la providence nous a fait don. » (Gessner, *op. cit.*, p. 46.)

(2) L'Angleterre n'interdisait aux neutres tout commerce avec les colonies françaises que pour réserver ce commerce à ses nationaux. « En 1755 comme en 1793, le gouvernement anglais créait des ports francs dans ses établissements voisins de ceux de la France, il appelait les colons à y apporter tous leurs produits, il encourageait ses sujets à fournir à ces colons, même directement, tous les objets qu'ils ne pouvaient plus tirer de leur mère patrie et que les neutres ne pouvaient leur vendre sous peine de confiscation. » (Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 64.)

commandants des navires britanniques ne tenaient même plus compte des convois et visitaient jusqu'à fond de cale les bâtiments marchands, malgré la déclaration des officiers de l'escadre d'escorte. Le droit de visite était considéré en Angleterre, ainsi que le disait Cromwell, « comme un attribut de la suprématie maritime et un moyen de domination sur les neutres » (1).

Hübner avait protesté contre ces excès dans son livre *De la saisie des navires neutres*, paru en 1759, et où il posait le principe d'un droit des neutres indépendant et préexistant à celui des belligérants.

Ces mêmes idées d'arbitraire vis-à-vis des neutres inspirèrent les actes de l'Angleterre pendant la guerre d'indépendance des États-Unis.

Dès le début de la lutte, les *Acts* du Parlement des 2 mai 1776 et 20 février 1777 défendirent sans exception tout commerce ou trafic avec les colonies révoltées, sous peine de confiscation des bâtiments neutres assimilés à « des ennemis déclarés » (2). Les croiseurs anglais commirent des violences inouïes, arrêtant, visitant et pillant des bâtiments neutres (3).

La France, dont le commerce avait eu beaucoup à souffrir des saisies britanniques, se joignit aux Américains par son traité d'alliance du 6 février 1778. Mais, au lieu d'agir par voie de représailles et d'interdire aux neutres le transport des marchandises ennemies, elle eut l'habileté, pour se ménager leur bienveillance, de rendre un règlement très libéral et contrastant heureusement avec les rigueurs des ordonnances anglaises.

Le règlement du 26 juillet 1778 portait, dans son

(1) Duboc, *Du droit de visite en temps de guerre* (R. G. D. I., 1897, p. 382).
(2) P. Fauchille, *La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780*, p. 5.
(3) P. Fauchille, *op. cit.*, p. 5 et 6.

préambule, que : « Sa Majesté avait voulu renouveler ou ajouter, dans les anciennes ordonnances sur la navigation, les dispositions paraissant les plus capables de conserver les droits des puissances neutres et les intérêts de leurs sujets, sans néanmoins autoriser l'abus que l'on pourrait faire de leur pavillon (1). »

A l'égard des neutres, le règlement s'inspirait des dispositions contenues dans le traité d'alliance du 6 février 1778. Les navires neutres pouvaient librement aller et venir vers les ports de l'ennemi, sauf en cas de blocus. Les marchandises ennemies étaient insaisissables sous pavillon neutre.

L'énumération de la contrebande de guerre était très restreinte et ne comprenait pas les munitions navales, comme dans les ordonnances anglaises.

Au contraire, une note de l'Angleterre à la Suède et au Danemark (octobre 1778) portait que « les vaisseaux suédois et danois seront toujours confisqués avec leurs cargaisons s'ils portent des marchandises ennemies, fussent-elles d'une nature innocente, ou des munitions navales, même propriété neutre ». Cette note fut confirmée par un règlement sur la Neutralité intervenu le 15 décembre 1778 sous forme d'instruction aux armateurs (2).

Les excès de la Grande-Bretagne décidèrent le Danemark et la Suède, poussés par la France, à proposer à Saint-Pétersbourg « une union des cours du Nord pour défendre dans toutes les mers, spécialement contre la Grande-Bretagne, la liberté du pavillon neutre » (3).

(1) Martens, *Rec.*, III, p. 18. — *N. B.* Sauf indication contraire, nous citons la 2e édition du *Recueil* de Martens.

(2) Fauchille, *op. cit.*, p. 223.

(3) Fauchille, *op. cit.*, p. 250.

Conseillée par le chancelier comte Panin, Catherine II refusa d'accepter cette proposition comme contraire aux intérêts commerciaux russes. Bien plus, émue par les pertes que subissait le commerce de l'empire à la suite des attaques des corsaires américains et français contre les navires anglais chargés de marchandises russes, l'impératrice communiqua aux puissances neutres un projet de neutralisation des mers du Nord (février 1779). « La ligue de neutralité insinuée par M. de Vergennes se trouvait transformée en un projet de ligue défensive tout anglaise ([1]). »

De Vergennes, dans sa réponse à la note russe, témoigna de sentiments très conciliants et donna l'assurance qu'avis serait donné aux corsaires français « de s'abstenir de commettre aucune hostilité en vue des côtes, des ports et des rades de l'empire de Russie, et cela sous peine de punitions exemplaires » ([2]). Le ministre de Louis XVI fit agir en même temps Frédéric II auprès de l'impératrice. Enfin, la conclusion, facilitée par les bons offices de la France et de la Russie, du traité de Teschen entre la Prusse et l'Autriche (1779) amena un rapprochement entre les deux pays et un complet revirement à la cour de Saint-Pétersbourg. Le comte Panin fit une déclaration des plus précises assurant que l'objet de la proposition de son gouvernement était seulement de protéger les côtes de la Russie. « Le Cabinet de Versailles avait atteint son but. La liberté des mers du Nord, un instant en péril, demeura intacte (3). »

L'Angleterre, après que l'Espagne eut renforcé la coali-

([1]) Fauchille, *op. cit.*, p. 259.

([2]) Réponse de la France à la déclaration de la Russie, 16 avril 1779. (Fauchille, *op. cit.*, p. 270.)

(3) Fauchille, *op. cit.*, p. 273.

tion formée contre elle, chercha à entraîner la Russie dans une alliance armée. Mais les intrigues de sir Harris, l'ambassadeur anglais à Saint-Pétersbourg, échouèrent devant l'opposition des conseillers de l'impératrice, malgré l'irritation que causa à celle-ci la saisie de navires russes, près de Gibraltar, par les croiseurs espagnols.

De Vergennes réussit à aplanir les difficultés survenues entre la Russie et l'Espagne et amena cette dernière à une plus juste compréhension de la liberté des neutres.

Néanmoins, Catherine II mobilisa une escadre à Cronstadt et invita son chancelier Panin « à préparer une déclaration aux puissances belligérantes et aux puissances neutres, ainsi que des conventions à faire avec ces dernières pour la protection du commerce maritime » ([1]).

L'ordre impérial portait : « ... Sa Majesté, tout en observant strictement la neutralité dans la guerre actuelle, trouve de son devoir et de sa dignité de défendre l'honneur de son pavillon et la sécurité du commerce et de la navigation de ses sujets contre l'un quelconque des belligérants... A l'avenir, l'impératrice dirigera sa flotte partout où l'honneur, l'utilité ou la nécessité l'exigeront. Elle ordonne d'avertir de cette mesure la République des Pays-Bas et les cours de Danemark, de Suède et de Portugal et de les inviter à s'y associer, en tant qu'il s'agit de garantir le commerce et la navigation et d'observer une stricte neutralité. De plus, des déclarations seront remises à la Grande-Bretagne et aux deux cours de la Maison de Bourbon, qui indiqueront ce que la Russie comprend par liberté du commerce, en quoi consiste, suivant elle, la contrebande

([1]) Fauchille, *op. cit.*, p. 333.

de guerre, et quels moyens elle a décidés pour défendre son commerce et sa navigation (1). »

C'était là l'ébauche d'une véritable ligue de neutralité armée, conçue à l'occasion d'excès commis par des navires espagnols, mais dirigée aussi bien contre l'Angleterre dont l'Espagne avait par représailles adopté les principes.

Le 9 mars-27 février 1780, l'impératrice de Russie publiait officiellement la déclaration qui contenait les principes suivants :

« 1° Que les vaisseaux neutres puissent naviguer librement de port en port et sur les côtes des nations en guerre ;

» 2° Que les effets appartenant aux sujets des dites puissances en guerre soient libres sur les vaisseaux neutres, à l'exception des marchandises de contrebande ;

» 3° Que l'impératrice se tient, quant à la fixation de celles-ci, à ce qui est énoncé dans les articles 10 et 11 de son traité de commerce avec la Grande-Bretagne, en étendant ces obligations à toutes les puissances en guerre (2) ;

» 4° Que, pour déterminer ce qui caractérise un port bloqué, on n'accorde cette dénomination qu'à celui où il y a, par la disposition de la puissance qui l'attaque avec des vaisseaux arrêtés et suffisamment proches, un danger évident d'entrer ;

» 5° Que ces principes servent de règle dans les procédures et les jugements sur la légalité des prises (3). »

Cette déclaration fut fort mal accueillie par l'Angle-

(1) Ordre impérial donné au comte Panin sur la Neutralité armée, cité par Fauchille, *op. cit.*, p. 333 et 334.

(2) Ce traité est celui du 20 juin 1766, entre l'Angleterre et la Russie, qui limite la contrebande de guerre aux armes et aux munitions (Martens, *Rec.*, I, 390).

(3) Martens, *Rec.*, III, p. 158.

terre, qui, dans une note conçue en termes assez vagues, répondit que sa conduite resterait dictée par les dispositions des traités et les principes du Droit des gens (1).

La France, au contraire, y accéda avec enthousiasme, et son influence entraîna l'adhésion de l'Espagne, qui suspendit les restrictions apportées au commerce neutre par mesure de représailles contre l'Angleterre. Les puissances neutres, invitées à adhérer à la déclaration du 9 mars et à faire aux belligérants une déclaration semblable, signèrent tour à tour avec la Russie des conventions de neutralité reproduisant les mêmes principes : le Danemark, le 8 juillet 1780 (2); la Suède, le 1er août de la même année (3), les États Généraux de Hollande, le 4 janvier 1781 (4); le Portugal, malgré ses sympathies pour l'Angleterre, le 13 juillet 1782 (5). Les autres États : la Prusse, l'Autriche et les Deux-Siciles donnèrent leur adhésion un peu plus tard.

Catherine II n'envoya pas sa déclaration aux États-Unis d'Amérique. Ce fut M. de Vergennes qui la communiqua à Versailles aux délégués américains Franklin et John Adams. L'impératrice n'aimait pas les Américains; elle les considérait comme des rebelles, et les déprédations de leurs corsaires dans les mers du Nord étaient

(1) Martens, *Rec.*, III, p. 160 (Note du 17 avril 1780).

(2) La déclaration danoise du 8 juillet 1780 renfermait le remarquable passage suivant : « ... Une nation indépendante et neutre ne perd point par la guerre d'autrui les droits qu'elle avait avant cette guerre, puisque la paix existe pour elle avec tous les peuples belligérants, sans recevoir et sans avoir à suivre les lois d'aucun d'eux. Elle est autorisée à faire dans tous les lieux (la contrebande exceptée), le trafic qu'elle aurait droit de faire si la paix existait dans toute l'Europe comme elle existe pour elle. Le roi ne prétend rien au delà de ce que la Neutralité lui attribue; celle-ci est sa règle et celle de son peuple... » (Martens, *Recueil*, III, p. 178.)

(3) Martens, *Rec.*, III, p. 198.

(4) Martens, *Rec.*, III, p. 215.

(5) Martens, *Rec.*, III, p. 263.

peu faites pour leur attirer sa sympathie. Mais, sur les conseils du ministre français, les délégués américains firent restituer les marchandises ennemies saisies sur des navires neutres (capture du navire hollandais *la Flora*, par le corsaire *le Black-Prince*), et le Congrès, sentant tout l'intérêt qu'avait la jeune République à gagner la bienveillance de la Russie, adhéra le 5 octobre 1780 à la déclaration impériale.

L'ordre donné par Catherine II à Panin prouve qu'elle eut bien seule l'initiative de la déclaration du 9 mars 1780. Mais si elle eut l'honneur de signer ce document très important dans l'histoire de la neutralité, il n'en est pas moins vrai que les idées émises par la France dans le règlement du 26 juillet 1778 ont eu sur elle une grande influence. « Laissons les Russes se glorifier à juste titre du beau rôle qu'ils jouent, mandait quelques mois plus tard de Vergennes au chevalier de Corberon, notre chargé d'affaires à Pétersbourg ; il nous suffit d'avoir été les premiers à embrasser toute l'étendue d'un projet qui a été calqué sur les principes que le Roi a professés pendant tout le cours de cette guerre [1]. »

Quant aux motifs qui inspirèrent l'Impératrice, les violences de l'Espagne furent les motifs immédiats, ils ne furent pas les seuls. Il faut ajouter les prétentions abusives et les excès de la Grande-Bretagne au sujet de la visite et de la saisie des navires neutres. Mais ce fut surtout une raison d'ordre politique qui vint se joindre aux considérations commerciales : l'irritation causée à Catherine II par le refus de l'Angleterre d'accepter ses offres de médiation, rêve sans cesse caressé et entretenu par les flatteries de ses courtisans. L'Impératrice ne prit

[1] Vergennes à Corberon, 19 juillet 1780 (*Archives aff. étr. de Russie*, cité par Fauchille, *op., cit.*, p. 356).

prétexte des saisies opérées par l'Espagne que pour amener plus sûrement à ses vues les gouvernements neutres qui auraient hésité à prendre ouvertement parti contre l'Angleterre.

La déclaration de Neutralité de 1780 présentait une double lacune : on gardait le silence au sujet du droit de visite qui avait cependant occasionné de si grands abus de la part des belligérants, et il n'était rien dit de la saisie des marchandises neutres sous pavillon ennemi. Le système hollandais, ou système du traité d'Utrecht, continuait à avoir cours : seule était envisagée la nationalité du navire, qui entraînait la capture ou la liberté de la cargaison : navire libre, marchandises libres; navire ennemi, marchandises ennemies. — La meilleure explication de cette situation est que la possibilité pour les neutres de transporter la marchandise ennemie est particulièrement avantageuse. En temps de guerre maritime, le fret des belligérants se déplace au profit des neutres. Au contraire, le transport du fret neutre sur les navires des belligérants est relativement rare et peu logique,

Mais le grand mérite de la déclaration de Neutralité « est indépendant de ces lacunes. Il consiste surtout dans ces deux innovations : un programme uniforme de mesures libérales en matière de droit des neutres ; un faisceau de forces organisé par eux pour la défense de ce programme. C'était, pour les neutres, l'émancipation en principe et en fait du joug des belligérants [1] ».

Les principes de la Neutralité armée « exprimaient fidèlement les raisons d'une conscience internationale : leur mobile était la paix et la justice. Enfin, ils limitaient la prétention d'une seule puissance d'exercer une

[1] Descamps, *op. cit.*, p. 35.

dictature universelle, dépourvue de sanction légale et basée exclusivement sur la force. » Ils étaient « l'expression d'un esprit nouveau et plus éclairé » (1).

Si on envisage quels furent les résultats de cette déclaration qui, pour la première fois, solidarisait les neutres dans l'affirmation de leurs droits, on doit trouver qu'ils furent singulièrement diminués par l'égoïsme des puissances contractantes. L'Angleterre modéra, il est vrai, les agissements de ses croiseurs vis-à-vis des navires neutres, mais elle n'abandonna aucune de ses prétentions. Bien plus, irritée de l'adhésion de la Hollande à la Neutralité armée, elle lui déclara la guerre. La Russie, malgré qu'elle sût parfaitement à quoi s'en tenir sur les véritables causes de cette agression, ne bougea pas et se contenta, avec les autres puissances du Nord, d'offrir sa médiation, qui fut refusée par l'Angleterre (2).

Les principes qui avaient inspiré la ligue de Neutralité tombèrent d'ailleurs bientôt en désuétude, par suite de la situation nouvelle créée par la lutte de l'Europe monarchique coalisée contre la Révolution. Contre la France, mise au ban de l'Europe, tout fut permis : « Ce fut bientôt une tactique de couvrir chaque violation du droit des neutres du prétexte qu'il fallait à tout prix, même au prix de la justice et de l'équité dans les rapports internationaux, empêcher la prépondérance de la République française. Celle-ci, de son côté, se servait de prétextes analogues pour contre-balancer, au moyen de violations du droit de la neutralité, la prépondérance britannique (3).»

(1) Kleen, *op. cit.*, p. 24.

(2) Fauchille, *op. cit.*, p. 581 et suiv.

(3) Kleen, *op. cit.*, p. 26. V. la note de M. de Hailes, ministre d'Angleterre à la cour de Danemark, au comte de Bernstorf, ministre des affaires étrangères de Sa Majesté Danoise, du 17 juillet 1793. (Martens, *Causes célèbres*, II, 337.)

L'Angleterre interdit aux neutres tout commerce avec la France. Les marchandises françaises ne purent être transportées sur navires neutres, ni les marchandises neutres sur navires français (1). Elle établit en outre le blocus fictif et général de tous les ports français.

La France répliqua par des mesures analogues. Ses croiseurs reçurent l'ordre de saisir non seulement la propriété ennemie sous pavillon neutre, mais encore les navires neutres chargés de marchandises de fabrication anglaise ou appartenant à l'ennemi (Décret du 9 mai 1793) (2). L'état des navires neutres fut déterminé par leur cargaison; l'origine ennemie de la cargaison dénationalisait le navire, qui devenait de bonne prise (Décret du 29 nivôse an VI) (3).

Cependant, malgré ces violations des droits de la neutralité, les États semblent avoir gardé conscience des principes qu'ils transgressaient, comme le prouvent les excuses que les puissances coalisées crurent devoir faire aux rares États restés neutres : les États-Unis d'Amérique et les États Scandinaves, « au sujet des irrégularités commises, » en alléguant « la situation exceptionnelle créée par les événements de France et de nature essentiellement transitoire » (4).

La Russie, tant qu'elle fut l'alliée de l'Angleterre, marcha d'accord avec elle et approuva ces abus. Mais, quand Paul Ier se fut retiré de la coalition et rapproché de la France, elle revint à ses anciens principes. Le

(1) *Orders in Council* des 8 juin et 6 novembre 1793 (Martens, *Rec.*, V, 596; de Boeck, *op. cit.*, p. 71). Wheaton, *Hist. du progrès des Droits des gens*, 4e édit., 1865, t. II, p. 33. — L'*Order in Council* du 6 novembre 1793 renouvelait la règle de la guerre de 1756, en interdisant le commerce des neutres avec les colonies françaises. Il fut modifié et complété par les instructions du 8 janvier 1794.

(2) Martens, *Rec.*, V, p. 376.

(3) Martens, *Rec.*, VI, p. 743.

(4) Kleen, *op. cit.*, p. 27.

16 décembre 1800, la ligue de Neutralité armée fut renouvelée entre la Russie, le Danemark et la Suède avec l'adhésion de la Prusse. Ce fut la seconde Neutralité armée(1).

Les principes de 1780 furent complétés par les dispositions suivantes :

1° Un vaisseau neutre n'est coupable d'une violation de blocus que lorsqu'après avoir été averti par un vaisseau de guerre ou un corsaire de la puissance bloquante, il cherche néanmoins à franchir par ruse ou par force la ligne de blocus ;

2° Lorsque des vaisseaux marchands neutres voyagent escortés d'un vaisseau de guerre neutre, ils ne doivent pas être visités, et l'on doit se contenter de la déclaration faite par l'officier qui commande le convoi qu'il n'y a pas de contrebande à bord (2).

Avec Alexandre Ier, la politique russe subit un nouveau changement. La Russie se rapprocha de l'Angleterre par la *Convention du 17 juin 1801* (3) qui supprima la plus grande partie des améliorations apportées dans le droit de la neutralité par les deux ligues de 1780 et de 1800. Le pavillon ne couvre plus la marchandise; les marchandises appartenant à des ennemis seront saisissables sur navires neutres; mais celles appartenant à des neutres, quoique d'origine ennemie, ne pourront pas être confisquées.

En matière de blocus, l'avertissement préalable aux bâtiments qui s'approchent du lieu bloqué n'est plus nécessaire, pas plus que le stationnement des navires de blocus. On revient aux blocus fictifs ou blocus sur

(1) Martens, *Rec.*, VII, p. 172, 181 et 188.
(2) Martens, *Rec*, VII, p. 172, convention entre la Russie et la Suède.
(3) Martens, *Rec.*, VII, p. 260.

le papier. — Enfin, l'Angleterre obtient que les bâtiments neutres, même convoyés, pourront être visités.

Mais, en admettant l'intervention des neutres et en entrant dans la voie contractuelle, la Grande-Bretagne reconnut implicitement qu'elle ne pouvait plus agir seule et sans contrôle. Malheureusement, pendant les années de luttes entre Napoléon et l'Angleterre, tout principe de droit international fut oublié comme pendant la période révolutionnaire. Un *order in Council* du 16 mai 1806 (1) déclara en état de blocus toutes les côtes, rivières et ports, de l'embouchure de l'Elbe jusqu'à Brest, et un autre *Order* du 11 novembre 1807 (2) étendit le blocus à tous les ports de France et à tous ceux de ses alliés. Napoléon répliqua par le fameux Blocus continental. Le décret de Berlin (21 novembre 1806) (3) déclara en état de blocus les Iles Britanniques, interdit tout commerce et toute correspondance avec elles et ordonna la confiscation de toutes les marchandises provenant de l'Angleterre ou de ses colonies. Le décret de Milan (17 décembre 1807) (4) prescrivit la saisie de tout navire qui se serait laissé visiter par les croiseurs britanniques. Enfin le décret de Fontainebleau (19 octobre 1810) (5) ordonna la destruction de toutes les marchandises anglaises trouvées en France ou dans les pays alliés.

B. *Influence des États-Unis d'Amérique.*

Les États-Unis devinrent un facteur important dans les relations internationales à partir du traité de Versailles (1783).

(1) Martens, *Nouv. Rec.*, I, p. 436.
(2) Martens, *Nouv. Rec.*, I, p. 446.
(3) Martens, *Nouv. Rec.*, I, p. 439.
(4) Martens, *Nouv. Rec.*, I, p. 452.
(5) Martens, *Nouv. Rec.*, I, p. 522.

Dès le début de la guerre de l'Indépendance, ils s'étaient affirmés comme les champions énergiques du droit des neutres. Leur traité d'alliance avec la France du 6 février 1778 (1) reconnaissait l'inviolabilité du pavillon neutre (art. 23).

Cette opposition instinctive de la jeune République aux doctrines britanniques était due d'abord à l'antagonisme politique avec l'Angleterre, et se trouvait ensuite d'accord avec les déclarations qui avaient présidé à sa fondation. Le peuple américain était essentiellement pacifique, préoccupé surtout de son développement économique et tout imprégné de l'influence des puritains, hommes d'une piété et d'une morale très rigoristes. Il avait combattu par les armes pour secouer le joug britannique dans le même temps où les neutres avaient obtenu, à force d'énergie, la reconnaissance de leur droit à la liberté commerciale et à la libre navigation malgré la guerre. Le même esprit d'indépendance, les mêmes tendances pacifiques, la communauté d'intérêts et de sentiments devaient réunir les États paisibles d'Europe et la République nord-américaine dans le but commun de s'affranchir de la dictature des grandes marines militaires, « d'augmenter le droit de la neutralité, de réduire à ses limites naturelles le droit trop élargi de la guerre et de favoriser d'autre part le progrès, partant le respect du commerce et de la navigation malgré les guerres, ainsi que les prétentions raisonnables des neutres de ne pas être molestés par les ingérances illégitimes des belligérants (2). »

Nous avons vu quel empressement les États-Unis, encore au milieu des difficultés de la lutte, mirent à

(1) Martens, *Rec.*, II, p. 695.
(2) Kleen, *op. cit.*, p. 34.

adhérer à la ligue de la Neutralité armée et comment leur modération triompha des préventions que nourrissait Catherine II contre des insurgents et des républicains.

Pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, où les belligérants commirent tous les attentats à la liberté du commerce neutre, les États-Unis seuls restèrent fidèles aux principes de la neutralité, abandonnés même par les nations qui avaient pris l'initiative de la ligue de 1780, et « concoururent dans une mesure considérable, en dépit de quelques défaillances, à l'évolution d'une neutralité nettement juridique, émancipée du joug des belligérants, impartiale envers chacun d'eux » (1). Leur Cour suprême de Washington adopta une jurisprudence très favorable aux neutres dans tous les litiges entre neutres et belligérants qui furent portés devant elle (2).

Les premiers, ils édictèrent des lois particulières pour interdire chez eux des actes contraires à la neutralité : les armements de corsaires, les enrôlements et les fournitures de subsides en faveur d'un belligérant. (V. *Instructions de Washington du 22 avril 1793* (3), le *Foreign Enlistment Act* ou loi sur les enrôlements étrangers de 1794, remplacé en 1818 par le *Neutrality Act* ou loi sur la neutralité, encore en vigueur (4).) En 1823, James Monroë fit communiquer à la France, à la Russie et à l'Angleterre, un « Projet de convention internationale pour régulariser les principes de la neutralité commerciale et maritime » (5), projet très remarquable qui

(1) Descamps, *op. cit.*, p. 39.

(2) V. Travers Twiss, *Le Droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, t. II. *Les droits et les devoirs des nations en temps de guerre*, p. 418.

(3) Martens, *Rec.*, V, p. 556.

(4) V. Kleen, *Lois et usages de la Neutralité*, t. II, p. 35.

(5) Cauchy, brochure, p. 97, cité par Tétot, *Répertoire des traités*, partie alphabétique, p. 154.

proposait la suppression de la course et l'inviolabilité de la propriété privée sur mer. Le gouvernement de Washington usait en même temps de toute son influence auprès des colonies espagnoles récemment émancipées, pour leur faire adopter les mêmes principes.

En présence des violations continuelles du Droit des gens par les belligérants, et notamment des grands blocus fictifs décrétés par l'Angleterre et la France, les Etats-Unis durent décider qu'ils n'auraient plus à l'avenir aucune relation commerciale avec les deux adversaires. (*Act* du 1er mars 1809 (1) et *Non Intercourse Act* de 1810) (2).) Ils eurent cependant, eux aussi, quelques défaillances. En 1794 (3), ils furent amenés, par crainte de la Grande-Bretagne, à renoncer dans leurs relations avec la France, au principe : le pavillon couvre la marchandise, et ils s'attirèrent ainsi de violentes représailles. Tous les navires américains transportant des marchandises ennemies furent déclarés passibles de capture. (Arrêté du 12 nivôse an IV) (4). Le traité de Morfontaine (30 sept. 1800) (5) mit fin à cet état de choses. En 1812, pendant leur guerre contre l'Angleterre, ils durent encore, à titre de représailles, renoncer au principe de l'inviolabilité de la marchandise ennemie sous pavillon neutre; mais leurs cours de prises, calquées sur les cours anglaises, adoptèrent cependant une jurisprudence plus favorable aux neutres, notamment au sujet du blocus et de la contrebande (6).

Dès l'origine, les États-Unis contractèrent avec diverses

(1) Martens, *Nouv. Rec.*, I, p 475.
(2) Martens, *Nouv. Rec.*, I, p. 508.
(3) Traité avec l'Angleterre du 19 novembre 1794. (Martens, *Rec.*, V, p. 641.)
(4) V. de Boeck, *op. cit.*, p. 72.
(5) Martens, *Rec.*, VII, p. 96.
(6) V. de Boeck, *op. cit.*, p. 91.

puissances européennes quelques traités qui affirment et étendent le droit des neutres. Le plus remarquable est celui du 10 septembre 1785 (1) avec la Prusse. Les principes qui y sont renfermés réalisent l'affranchissement presque complet des peuples pacifiques des conséquences de la guerre. Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie. La contrebande de guerre pourra être séquestrée pendant la durée des hostilités, mais non confisquée. La course est supprimée et condamnée. La propriété privée est inviolable sur mer.

Cet accord, où pour la première fois est proclamée l'inviolabilité de la propriété privée, marque un énorme progrès théorique; mais il n'eut guère d'influence pratique, d'abord à cause du peu d'importance au point de vue maritime qu'avait alors la Prusse, et ensuite à cause de sa durée éphémère. La clause de l'inviolabilité de la propriété privée ne fut pas renouvelée dans les traités de 1799 (2) et 1828 (3).

C. *La Déclaration de Paris du 16 avril 1856.*

Le Congrès de Vienne (1815), qui eut une si grande importance au point de vue politique, ne traita aucune question de droit maritime international. Les représentants de la Grande-Bretagne, lord Castlereagh et Clarendon, s'opposèrent à toute discussion de ce genre.

La période pacifique qui s'étend de 1815 à 1854 ne fut troublée par aucune grande guerre maritime. Mais la question de la liberté du commerce neutre en temps de guerre restait discutée dans la doctrine. L'antagonisme

(1) Martens, *Rec.*, II, p. 566.
(2) Martens, *Rec.*, VI, p. 668.
(3) Martens, *Nouv. Rec.*, VII, p. 615.

persistait entre les théories libérales du continent, favorables aux principes affirmés par la Neutralité armée, et les doctrines anglaises qui s'en tenaient toujours aux règles du *Consulat de la Mer*. « Les cargaisons ennemies, avait dit Lord Stowell, l'illustre juge des prises de la période révolutionnaire et napoléonienne, sont saisissables sur mer, quels que soient les navires, quelles que soient les cargaisons et quelle que soit la destination (1). » L'Angleterre ne renonçait en outre à aucune des rigueurs du droit de visite et ne reconnaissait même pas la légitimité des convois, malgré l'atteinte ainsi portée aux intérêts du commerce et de la navigation des États neutres et au respect dû à leur pavillon.

La France, qui avait depuis longtemps consacré dans sa doctrine et dans sa pratique les principes du traité d'Utrecht, considérait toujours que l'état du bâtiment entraînait l'état de la cargaison : sur le navire neutre, la marchandise ennemie était insaisissable, de même que sur le navire ennemi, la cargaison neutre partageait le sort du navire,

Tel était l'état de la doctrine des deux grands États maritimes au moment où ils se trouvèrent engagés comme alliés dans une lutte commune contre la Russie, en 1854. Tout de suite apparut la difficulté de concilier, au cours de la guerre maritime, des principes diamétralement opposés. On ne pouvait cumuler les deux règles, car les bâtiments neutres se seraient vu appliquer des principes différents par les deux pays alliés.

Il fallut se faire des concessions. Par les déclarations identiques des 28 (2) et 29 (3) mars 1854, l'Angleterre et

(1) De Boeck, *op. cit.*, p. 82. Dupuis, *op. cit.*, p. 68.

(2) Lesur, *Annuaire historique universel*, 1854, app., p. 48, cité par Tétot, *Répertoire général chronologique*, n° 6242.

(3) De Clercq, *Recueil*, t. VI, p. 426.

la France abandonnèrent chacune leurs principes défavorables aux neutres. L'Angleterre renonça à saisir les marchandises ennemies sous pavillon neutre, la France à confisquer la cargaison neutre sous pavillon ennemi. D'où l'adoption des deux règles :

1° Le pavillon neutre couvre la marchandise.

2° La marchandise neutre est insaisissable sous pavillon ennemi.

En outre, les deux États renoncèrent à délivrer des lettres de marque pendant la durée de la guerre.

Quelques semaines plus tard, la Russie se rallia aux règles de droit proclamées par ses ennemis.

La France, sous l'influence des États-Unis, avait réussi à faire abandonner à l'Angleterre son ancienne doctrine. D'ailleurs, la Grande-Bretagne isolée sentait combien le maintien de principes surannés et universellement flétris par la doctrine des autres pays était peu fait pour lui concilier la sympathie des neutres et notamment des États-Unis. Elle craignait de voir ces neutres se rallier à la Russie, l'ancien champion de la neutralité, au cas où elle aurait maintenu ses prétentions ruineuses pour les nations pacifiques.

Ces principes, adoptés d'abord en vue et pour la durée de la guerre, devinrent définitifs à la conclusion de la paix. Les représentants des États contractants, réunis en congrès à Paris, après avoir signé le traité du 30 mars 1856 qui mettait fin à la guerre, adoptèrent dans une dernière séance une déclaration en quatre articles qui consacrait les principes des déclarations des 28 et 29 mars 1854. Ce fut la *Déclaration du 16 avril 1856*, dont les articles sont :

Article premier. — La course est et demeure abolie.

Article 2. — Le pavillon neutre couvre la marchan-

dise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre.

Article 3. — La marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

Article 4. — Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire maintenus par une force suffisante pour interdire réellement l'accès du littoral de l'ennemi (1).

Ce fut un succès pour la diplomatie française qui s'était heurtée aux résistances de la Grande-Bretagne. Celle-ci avait longuement hésité à abandonner les principes du *Consulat de la Mer* qui étaient considérés par les publicistes anglais (John Stuart-Mill et Disraëli) (2) comme étant d'intérêt national. Mais la reconnaissance de l'immunité du pavillon neutre fut largement compensée pour l'Angleterre par l'abolition de la course, qui avait laissé à son commerce de si cuisants souvenirs. Dans cette transaction qui intervint entre les deux pays, la France ne fut inspirée que par un idéal désintéressé de justice et de liberté internationale.

La déclaration de 1856, signée par les plénipotentiaires de l'Angleterre, de la France, de la Russie, de la Prusse, de l'Autriche, de la Sardaigne et de la Turquie, fut communiquée aux autres États avec invitation d'y accéder. Seuls refusèrent leur adhésion, l'Espagne, le Mexique et les États-Unis d'Amérique. Le motif de ce refus était le même pour les trois puissances : elles ne voulaient pas accepter l'article premier portant abolition

(1) Martens, *Nouv. Rec. gén*, t. XV, p. 767. — *Arch. dipl.*, 1862, I, p. 146.

(2) La Déclaration de Paris qui, après sa signature, avait fait l'objet d'importants débats au Parlement anglais, fut de nouveau mise en question devant cette assemblée en 1862, 1867, 1871 et 1875. Stuart-Mill, Cavendish-Bentinck, Baillie-Cochrane et Disraëli en proposèrent successivement la répudiation, mais toutes les motions dans ce sens furent rejetées. (V. Gessner, *op. cit.*, p. 69.)

de la course, alors que l'on ne se décidait pas à déclarer l'inviolabilité de la propriété privée sur mer. En effet, comme l'expliquait le secrétaire d'État des États-Unis, M. Marcy, dans sa note du 28 juillet 1856 (1) à M. de Sartiges, ministre de France à Washington, les États-Unis entendaient accepter la suppression de la course non comme une mesure isolée, mais comme la conséquence naturelle et nécessaire de l'inviolabilité de la propriété privée. Tant que ce dernier principe n'était pas admis, supprimer la course, c'était sacrifier les intérêts des puissances paisibles et commerçantes à ceux des grands États à forte marine militaire. La nation américaine, essentiellement pacifique et préoccupée de son développement économique qu'aurait entravé le système de la paix armée, désirait « s'en tenir, sur mer comme sur terre, au système des volontaires » (2).

Les trois États dissidents adhéraient entièrement aux trois derniers articles de la Déclaration de Paris. Mais M. Walewski, ministre français des affaires étrangères, ayant fait proclamer l'indivisibilité de cet acte, les États qui n'avaient pas voulu en accepter le premier article durent le rejeter en bloc. Depuis, les événements ont prouvé que les principes de la Déclaration de 1856 seraient respectés, même de la part des dissidents. Si, pendant la guerre de Sécession, on eut à déplorer les excès regrettables commis par les corsaires sudistes, les États-Unis et l'Espagne, qui n'avaient cependant aucune obligation du fait de leur adhésion, renoncèrent du moins à armer en course, lors de la guerre de 1898.

Malgré le progrès immense qu'elle a réalisé, en faisant passer de la doctrine dans la pratique la liberté du com-

(1) *Arch. dipl.*, 1862, I, p. 148.
(2) Kleen, *op. cit.*, p. 47.

merce neutre, la Déclaration de Paris présente cependant quelques lacunes. Elle n'a pas osé aller jusqu'au bout dans la voie des réformes libérales et déclarer, ainsi que le proposaient les États-Unis, l'inviolabilité de la propriété privée sur mer.

Elle est même inférieure à la Déclaration russe de 1780, en ce qui regarde le blocus, par l'absence de prescriptions concernant le rapprochement des forces bloquantes, ce qui permet les blocus par croisière.

Enfin, elle garde le silence au sujet de la contrebande de guerre, dont il y aurait eu si grand intérêt à donner une définition précise et une énumération.

SECTION II

Critique de la neutralité telle qu'elle se présente actuellement dans la doctrine.

1° Système de la nécessité de guerre.

Dans l'Antiquité et au Moyen-Age, la neutralité n'était, nous l'avons vu, qu'une concession gracieuse des belligérants, qui voulaient bien permettre à une nation pacifique de rester en dehors des hostilités, sans l'obliger à prendre parti pour l'un ou l'autre des adversaires. Les belligérants étaient les arbitres de la neutralité.

Plus tard, ils furent obligés de reconnaître, d'une manière permanente, des droits aux peuples paisibles, mais ils n'abandonnèrent jamais la prétention de restreindre ces droits et de les réduire même à rien toutes les fois que leur intérêt était en jeu.

Les publicistes, au lieu de réagir contre les excès et l'arbitraire de la pratique, ont cherché au contraire à

légitimer toutes les atteintes portées aux droits des neutres.

« Pour justifier les plus coupables violences, ils ont fabriqué une loi pour les faits et sur les faits [1]. » Influencés par l'ambiance de l'état social d'alors où les idées pacifiques ne comptaient guère et où était inconnue la préoccupation de limiter et de circonscrire les hostilités, dominés en outre par le désir très peu impartial de favoriser avant tout leur patrie ou le prince, leur bienfaiteur, ils ont élargi considérablement le droit de la guerre et ont fait rentrer dans sa sphère non seulement les belligérants, mais encore les neutres. Les belligérants eurent le droit d'imposer aux neutres toutes les obligations qui étaient exigées par les nécessités de la guerre. C'était le système de la *nécessité de guerre*, application particulière dans le domaine de la belligérance de la fameuse raison de nécessité.

« Le droit de la nécessité, dit Hautefeuille, est le pouvoir donné au belligérant de prendre à l'égard de tous les peuples du monde, son ennemi excepté, toutes les mesures qu'il juge nécessaires ou utiles à l'attaque de son adversaire, à sa propre défense, à l'augmentation de ses forces, de sa puissance, de sa prospérité, de son commerce; en un mot, c'est la remise entre les mains d'une nation en guerre d'un pouvoir dictatorial et sans bornes sur tous les peuples pacifiques [2]. »

Albéric Gentile, qui ouvrit la voie à cette singulière doctrine, oppose le droit du belligérant, droit public, absolu et impératif, dérivé de son devoir de conservation et de défense, au droit purement privé et d'intérêt mercantile du commerçant neutre. Le droit de l'État doit

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. I, p. 26.
(2) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 27.

l'emporter sur le droit du particulier, car, dit Gentile : « On doit considérer ce qui est le plus juste, le plus favorable, le plus utile... Le droit de commercer est équitable, mais ce qui est encore plus équitable, c'est le droit d'assurer son salut; c'est là un droit dérivé du Droit des gens et un droit de l'État, l'autre n'est qu'un droit naturel et privé (1). »

Grotius envisage la question du droit de nécessité au point de vue des individus et en fait découler ensuite des conséquences pour les États. Il base sa théorie sur la faculté que possède l'individu de faire revivre la communauté primitive des biens et de s'approprier, en cas de nécessité, les propriétés « comme si elles étaient demeurées communes, parce que seule la nécessité fait exception à toutes les lois humaines et divines (2). » Appliquant ce principe à l'État, Grotius permet au belligérant d'envahir le territoire neutre, d'y réquisitionner des vivres pour son armée, d'occuper ou de détruire les places fortes pour empêcher l'ennemi d'en profiter, d'intercepter le commerce neutre avec l'adversaire. « La nécessité en donne le droit. *Necessitas jus dabit* (3). »

Vattel reproduit la théorie de Grotius sur la communauté primitive et en fait de nombreuses applications. Il définit le droit de nécessité : « Le droit que donne la nécessité de faire certains actes, illicites en eux-mêmes, lorsque, sans ces actes, il est impossible de satisfaire à une obligation indispensable (4). »

(1) « Est aequo aequius, et favorabili favorabilius, et utili utilius... Jus com-
» mercium aequum est, at hoc aequius tuendae salutis; est illud gentium jus;
» hoc naturae est; est illud privatorum, hoc est regnorum. » (Alb. Gentile, *De jure belli*, cité par Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 23.)

(2) Grotius, *De jure belli et pacis*, lib. II, cap. II, § 6.

(3) *Id.*, *Ibid.*, lib. III, cap. I, § 5.

(4) Vattel, *op. cit.*, liv. II, ch. IX, § 119.

Lampredi, s'inspirant d'Albéric Gentile, soutient qu'un État a le droit de faire tout ce qui est nécessaire à sa conservation. Le caractère primordial et absolu de ce droit légitimera la violation du droit des neutres qu'entraîne son exercice. Il y a une échelle, un ordre de préférences entre les divers droits, en tête desquels se trouve ce droit de nécessité. « Après avoir calculé les conséquences qui résulteraient de la violation de l'un ou de l'autre de ces droits, on doit de préférence violer celui dont la violation produit des conséquences moins funestes. Dans ce cas, la nécessité légitimera cette violation (1). »

Klüber (2) reconnaît aussi à l'État le droit de faire tous les actes nécessaires à l'accomplissement de son devoir de conservation, ces actes devraient-ils léser d'autres droits. La nécessité pour un État d'assurer son existence doit l'emporter sur une stricte observation de la justice.

Ce droit exorbitant de la nécessité ne repose sur aucun principe absolu et permanent. Il est essentiellement subjectif, relatif et contingent. Le belligérant ayant seul le pouvoir d'apprécier le degré de nécessité qu'il ressent, aura aussi seul le pouvoir de créer le droit dérivé de cette nécessité. Mais le neutre, aux dépens de qui doit s'exercer le droit du belligérant, puisera de son côté, dans la nécessité de sauvegarder son intégrité et son indépendance, le droit de résister. Il y aura conflit entre les deux droits de nécessité du neutre et du belligérant. Si le belligérant est puissant, il fera triompher son droit et violera l'indépendance du neutre. Si celui-ci est, au contraire, de force à résister, le belligérant devra recou-

(1) Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public*, t. I, n° 225. — Lampredi, *Du commerce des Neutres en temps de guerre*, trad. française de Peuchet, p. 25, 49. — La même conception se retrouve dans Tetens, *Considérations*, p. 31.

(2) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2e édit., § 44, p. 75.

rir aux aléas d'une lutte armée contre ce nouvel adversaire ou abandonner l'exercice de son prétendu droit.

Au cours des nombreuses guerres des trois derniers siècles, nous voyons les nations puissantes, entre autres l'Angleterre, abuser de ce droit de nécessité quand elles sont belligérantes et se refuser à le reconnaître quand elles sont neutres. Si on admet en outre que le belligérant peut imposer au neutre des obligations plus ou moins gênantes, on est forcé de reconnaître à l'autre belligérant le droit d'imposer à ce neutre d'autres obligations tout à fait semblables en vertu de cette même nécessité. Le neutre sera obligé de prendre parti pour l'un ou l'autre des adversaires, pour celui qui sera le plus modéré dans ses prétentions, et plus généralement, pour celui qu'il jugera devoir être le plus fort. En fin de compte, ce droit de nécessité peut se ramener au droit de la force.

Ce droit n'a aussi comme bornes et comme règles que celles que le belligérant veut bien lui donner en les faisant découler de la constatation arbitraire du degré de nécessité qui le fait agir. Il est à craindre qu'il ne se laisse entraîner dans leur détermination par les motifs les moins honorables et les moins désintéressés : « l'ambition, la jalousie, la soif du gain et toutes les mauvaises passions d'une nation [1]. »

Quelques défenseurs du système de la nécessité, Grotius et Klüber, par exemple, veulent que les belligérants usent de leur droit avec modération et réparent, dans la mesure du possible, les dommages que l'exercice de ce droit a pu causer. Mais ce devoir de réparation est incompréhensible dans l'hypothèse où le belligérant exerce un droit; il ne

[1] Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 34.

pourrait apparaître que dans le cas où il se rendrait coupable d'un délit ou d'un quasi-délit.

Le belligérant a certainement le droit d'employer contre son adversaire tous les moyens de coercition propres à réduire sa résistance militaire, mais seulement des moyens directs. Il ne doit pas frapper le neutre pour arriver plus rapidement ou plus sûrement à nuire à son ennemi. D'ailleurs, en mêlant, malgré elles, aux hostilités les nations pacifiques, en en faisant ses alliées forcées, le belligérant exerce sur elles un droit de souveraineté et atteint leur indépendance. Un des défenseurs de la doctrine de la nécessité, Lampredi, reconnaît lui-même, par une contradiction assez piquante, que les belligérants n'ont aucun droit de limiter la liberté et l'indépendance des nations amies et pacifiques. « Le belligérant, écrit-il, peut publier tous les manifestes qu'il voudra, les nations indépendantes ne sont nullement obligées d'y faire la plus légère attention, ni de s'y conformer. Il a beau objecter que le besoin naturel de la défense lui en donne naturellement le droit lorsqu'il lui est essentiellement nécessaire, je lui réponds que ma liberté naturelle et mon indépendance me donnent aussi le droit de disposer comme il me plaît des choses que je dois à la nature ou à mon industrie [1]. »

Les auteurs qui font dériver ce droit de la nécessité d'une prétendue opposition de droits, partent d'un principe faux. Les droits des neutres et des belligérants, lorsqu'ils sont basés sur un fondement commun qui est l'idée de justice, ne peuvent entrer en collision sans détruire ce fondement. « Tous les droits sont coordonnés, enchaînés et limités de telle façon que l'un ne peut

[1] Lampredi, *Du commerce des Neutres*, Ire partie, § 5.

détruire l'autre [1]. » Il n'y a conflit que lorsque le belligérant veut exagérer son droit « sans tenir compte des limites juridiques qui le circonscrivent » [2].

La doctrine de la nécessité, qui méconnaît ainsi les droits des peuples pacifiques, n'est que l'application dans la société des nations de cette raison d'État admise par certains publicistes, en vue de légitimer la violation des droits de l'individu. Elle aboutit à un monstrueux arbitraire et à la négation de tous droits aux peuples pacifiques, au profit des belligérants, investis ainsi d'une véritable dictature. Quand la nécessité de guerre l'exigera, on pourra obliger les neutres à tenir compte des blocus fictifs et des délimitations abusives et exagérées de la contrebande de guerre; on pourra même leur interdire complètement le commerce avec l'autre belligérant. On en arrivera ainsi aux pires excès.

L'Histoire est pleine d'exemples de violations odieuses du Droit des gens inspirées par cette théorie de la nécessité. Ce sont les mesures prohibitives imposées pendant longtemps par les belligérants pour ruiner le commerce des neutres (3); les atteintes continuelles portées par les nations puissantes à la neutralité et à l'indépendance des peuples faibles, passages de troupes, occupations de forteresses, contributions forcées, combats dans les eaux territoriales, etc.; c'est, en 1801, l'incendie, en pleine

(1) Pasquale Fiore, *Droit internat. public*, 1re édit., t. I, p. 245.

(2) Pasquale Fiore, *op. cit.*, t. I, p. 245.

(3) En 1689, pendant la discussion de l'alliance contre la France entre la Hollande et l'Angleterre, un des plénipotentiaires hollandais, Nicolas Wittsen, hésitant à accepter une clause manifestement contraire au Droit des gens, le roi d'Angleterre, Guillaume d'Orange, opposa l'argument irréfutable : « qu'il en « devait être ainsi et que c'était le droit des canons. » Plus tard, le même Wittsen, soutenant à l'occasion d'un navire capturé que « le goudron n'était pas contrebande », dut encore s'entendre dire par le roi : « On ne voit que trop que des marins ne sont pas des hommes d'Etat. » (Gessner, *op. cit.*, p. 34.)

paix, par Nelson, de la flotte danoise dans le port de Copenhague, pour châtier le Danemark de son adhésion à la seconde Neutralité armée; c'est, en 1807, également en pleine paix, le bombardement et l'incendie de Copenhague, pour intimider le Danemark et l'empêcher d'adhérer au blocus continental.

Cette doctrine est aujourd'hui flétrie par la presque unanimité des auteurs de droit international.

« Elle constitue, dit Arendt, une des plus singulières aberrations des auteurs de droit public (1). »

« Elle excuserait, ajoute Bonfils, les pires injustices, les violations les plus odieuses de l'indépendance des États. C'est un expédient imaginé par les politiques pour essayer de légitimer les usurpations et l'arbitraire (2). »

Admettre le droit de nécessité, c'est, selon Pradier-Fodéré, « exclure tout droit permanent, toute justice immuable. C'est bouleverser et anéantir tous les droits. Qui ne voit en effet qu'une fois admis comme légitime le droit de nécessité, on peut excuser les injustices les plus manifestes, les violations les plus odieuses de l'indépendance des peuples (3)? »

« Si on pouvait admettre ce droit comme légitime, écrit enfin Pasquale Fiore, sa fatale influence sur les destinées des peuples détruirait tout droit quelconque et anéantirait la justice (4). »

2° Théorie du Renforcement de l'adversaire.

Le neutre, d'après Geffcken, doit s'abstenir de tout acte qui augmente les forces de l'un ou de l'autre des belli-

(1) Arendt, *Essai sur la neutralité de la Belgique*, p. 123.
(2) Bonfils, *Manuel de Droit internat. public*, 2e édit., revue par Fauchille, p. 119.
(3) Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. I, p. 373, n° 229.
(4) Pasquale Fiore, *op. cit.*, t. I, p. 344.

gérants (1). Le belligérant est donc en droit d'interdire aux peuples pacifiques tous les actes qui contribuent à accroître la puissance de son adversaire.

Il peut défendre au neutre le commerce de la contrebande de guerre et même n'importe quel commerce avec son ennemi, si ce commerce constitue un renforcement pour ce dernier.

Ce système aboutit au même résultat que le premier, c'est-à-dire à l'arbitraire du belligérant. Celui-ci jugera souverainement, en effet, si le commerce neutre constitue un accroissement de force pour son adversaire. Il trouvera toujours que le neutre donne trop à l'ennemi, et il sera porté à restreindre son trafic. L'adversaire, de son côté, s'inspirant des mêmes idées, usera à l'égard du neutre des mêmes prohibitions. « Considérer d'une manière générale comme illicite pour les peuples pacifiques ce qui peut renforcer l'adversaire en temps de guerre, c'est à peu près condamner ces peuples à l'immobilité. C'est les couper de leurs communications les plus naturelles et les plus légitimes. C'est spécialement jeter l'interdit sur leurs relations commerciales avec chacun des belligérants (2). »

3° L'Impartialité, fondement de l'idée de neutralité.

Un grand nombre de publicistes, Vattel, Hübner, Klüber, Heffter, Phillimore, Wheaton, Pradier-Fodéré (3),

(1) Calvo, *op. cit.*, IV, p. 408.

(2) Descamps, *op. cit.*, p. 137.

(3) Vattel, *Droit des gens*, liv. III, ch. VII, § 103. — Hübner, *De la saisie des bâtiments neutres*, 1re partie, ch. I, § 1. — Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, § 279. — Heffter, *Le Droit international de l'Europe*, § 144. — Phillimore, *Commentaires*, vol. III, § 139. — Wheaton, *Éléments du Droit international*, 4e partie, ch. III, § 1. — Pradier-Fodéré, *Principes généraux de droit, de politique et de législation*, p. 565.

donnent l'impartialité comme critérium et comme base de la neutralité.

L'impartialité ne peut pas se résumer par l'abstention de toute participation aux hostilités (Bluntschli, Klüber) (1). Ce n'est pas pour arriver à cette vérité trop évidente qu'on a voulu constituer ce système. Selon la remarque de Kleen : « La conduite de celui qui s'abstient, ne pouvant alors être qu'une, sera nécessairement la même envers les deux parties belligérantes, indépendamment de l'impartialité, de sorte qu'il n'y a pas lieu de se poser de questions relatives à cette dernière (2). »

L'impartialité n'est pas toujours l'égalité de traitement. Même dans le cas d'un traitement soi-disant égal accordé aux deux belligérants, l'un d'eux sera toujours avantagé au détriment de l'autre, car il est rare qu'ils aient tous les deux un besoin égal de la chose qui leur est accordée ou refusée. Et puis, cette forme d'impartialité ne constitue pas toujours la neutralité. On peut traiter également les deux adversaires et violer la neutralité, dans le cas, par exemple, de fournitures d'armes ou de subsides aux deux belligérants, ou dans celui de libre passage donné par un pays sur son territoire à deux armées ennemies, comme le fait s'est souvent présenté au XVIIIe siècle.

L'impartialité, comme base de la neutralité, ne consiste pas non plus dans l'indifférence. « Si on entend par là, dit Bluntschli, que l'État neutre ne doit manifester aucune sympathie pour l'un des belligérants et ne doit rien blâmer de ce que fait l'autre ou doit même garder l'attitude d'un juge impartial, cette manière de voir ne saurait être approuvée (3). » La neutralité

(1) Bluntschli, *Le Droit international codifié*, § 742.
(2) Kleen, *op. cit.*, I, p. 212.
(3) Bluntschli, *op. cit.*, § 742.

suppose l'abstention de tout acte de nature à violer cette situation de neutralité. L'indifférence peut ne pas exister même au cas où la neutralité est scrupuleusement observée.

Aujourd'hui, plus que jamais, le développement de l'esprit de justice et d'équité dans l'appréciation des faits internationaux, l'influence de plus en plus grande de la presse et des mille moyens de vulgarisation ou de propagande tendent à créer dans les pays neutres des courants d'opinion souvent très vifs à l'égard des belligérants (1).

« L'impartialité neutre, dit Kleen, consiste en ce que l'État neutre accorde ou refuse à l'un des belligérants ce qu'il accorde ou refuse à l'autre, dans la même mesure et sous les mêmes conditions, bien entendu en ce qui concerne indirectement la guerre (2). »

Pour bien comprendre cette formule, distinguons trois sortes d'actes :

1° Les actes qui constituent une participation aux opérations de guerre de l'un ou l'autre belligérant, par exemple, la fourniture par le neutre au belligérant de secours militaires, de subsides, etc., c'est là une violation de la neutralité;

2° Les actes absolument étrangers aux hostilités, par exemple, les communications purement littéraires ou scientifiques, les congrès inspirés par le même ordre d'idées. Il n'y a là rien de contraire à la neutralité;

(1) Ces sentiments de sympathie ou d'antipathie, quelque violents qu'ils soient, ne nuisent pas le plus souvent au maintien de la neutralité, ainsi qu'on a pu le constater à l'occasion de la récente guerre du Transvaal. Quelquefois cependant ils peuvent forcer la main aux gouvernements neutres et les obliger à intervenir dans les hostilités. Le cas s'est notamment présenté pour la France lors de la guerre de l'Indépendance des États-Unis, et pour la Russie lors de la dernière guerre contre la Turquie en 1877.

(2) Kleen, *op. cit.*, t. I, p. 212.

3° Enfin, les actes qui ne sont pas des actes d'immixtion dans les opérations d'hostilité ni des actes absolument étrangers à la guerre, mais qui sont susceptibles de servir indirectement l'un ou l'autre des belligérants, peut-être les deux. Le type de ces actes est le commerce international et en particulier le commerce maritime.

Il faut se demander dans quelle mesure le commerce intéresse les hostilités et jusqu'à quel point les puissances neutres peuvent l'exercer vis-à-vis des belligérants. Le critérium de l'impartialité aboutit en fin de compte au même résultat que le deuxième système. La mesure dans laquelle le commerce neutre touche à l'action belliqueuse de l'ennemi sera toujours appréciée et appréciée peu impartialement par l'autre belligérant. On doit donc écarter cette troisième conception de la neutralité.

4° Véritable conception de la neutralité. ***Le Droit des neutres.***

La conception de la neutralité, telle qu'elle existe encore aujourd'hui, est absolument fausse et erronée. Elle se ressent de toutes les difficultés et de toutes les entraves qu'elle a eu à surmonter pour se faire jour, et il semble de plus en plus nécessaire d'en opérer une revision fondamentale.

Le point de départ des relations juridiques entre les belligérants et les peuples pacifiques est un acte des belligérants. Seuls, ceux-ci voient leur situation changée; de pacifiques ils deviennent belligérants, mais seulement vis-à-vis de leur adversaire; à l'égard des neutres, ils continuent à être pacifiques. Au contraire, les peuples restés pacifiques conservent toujours dans la société des nations leur situation antérieure également pacifique

à l'égard de chacun des adversaires. « Ils n'ont pas à prendre position, ils sont en position (1). » L'état de guerre provenant du fait des belligérants affecte cependant d'une manière indirecte tous les membres de la société internationale. Il y a, selon l'expression de de Martens, « une interruption violente du cours pacifique de la vie des nations (2). »

Le mot de neutralité, employé pour désigner la situation des peuples paisibles, « a rendu de grands services comme expression caractéristique d'un état contesté d'abord et qui s'est peu à peu énergiquement affirmé dans l'ordre international. » A l'ancienne maxime : « Qui n'est pas pour moi, est contre moi, » il donnait cette réponse très nette : « Je ne suis ni pour vous ni contre vous, je suis neutre (3). »

Cette expression de neutralité servit pendant longtemps à protéger la liberté et l'indépendance des peuples pacifiques contre les offres de participation forcée des belligérants et à assurer la conservation de la paix en face de la guerre. Mais elle est arrivée, par son sens négatif, à fausser dans la doctrine et dans la pratique le principe des rapports entre belligérants et peuples pacifiques et à entraver les progrès qui auraient pu être réalisés. Au lieu d'envisager d'abord les droits des puissances paisibles, droits puisés dans le maintien d'une situation antérieure et normale, elle a considéré uniquement leurs devoirs vis-à-vis des belligérants. Elle a investi ceux-ci d'un pouvoir d'appréciation arbitraire, leur permettant d'exagérer les devoirs des neutres sans leur accorder des droits corrélatifs, et leur donnant ainsi le moyen de créer

(1) Descamps, *op. cit.*, p. 106.
(2) Fr. de Martens, *Traité de Droit internat.*, t. III, p. 315.
(3) Descamps, *op. cit.*, p. 107.

un régime tout à leur avantage. Enfin, son influence s'est fait sentir chez les publicistes même les plus récents qui, presque tous, définissent la neutralité en se plaçant à un point de vue presque exclusivement négatif, en envisageant d'abord et surtout les devoirs des neutres vis-à-vis des belligérants et ne plaçant qu'au second rang les droits des neutres et les devoirs des belligérants... Hautefeuille renonce à donner une définition de la neutralité et se borne à indiquer quels sont les droits et les devoirs des nations neutres. Azuni et Heffter(1), qui ont défini assez justement la neutralité « la continuation de l'état pacifique », ont omis d'en faire ressortir le caractère positif et spécial.

« Ainsi, dit Descamps, un fait anormal, passager, l'irruption d'une guerre partielle dans la société pacifique des nations, créerait tout d'abord des devoirs à ceux qui se bornent à rester ce qu'ils sont et pour qui ce fait est, dans toute la force du terme, *res inter alios acta*. Ce ne sont pas les neutres qui ont d'abord des obligations à l'égard des belligérants, mais bien ceux-ci qui ont des devoirs envers ceux-là(2). »

La neutralité ne peut donc pas se ramener au devoir des peuples pacifiques de ne pas prendre part aux hostilités et ne peut être envisagée à un point de vue négatif. Les belligérants ont le devoir, « objectivement et logiquement antérieur, de ne pas impliquer dans les hostilités les États pacifiques, soit en posant à leur égard des actes hostiles, soit en essayant de les transformer en coopérateurs ou auxiliaires de la guerre(3). » Ce devoir des belligérants implique le droit pour les nations pacifiques

(1) Heffter, *op. cit.*, § 144. Azuni, *Le droit maritime de l'Europe*, t. II, art. II, § 1.
(2) Descamps, *op. cit.*, p. 116.
(3) Descamps, *op. cit.*, p. 115.

de ne pas être mêlées aux hostilités, et c'est en partant de ce droit que l'on doit définir la neutralité. Il y a une corrélation entre les droits et les devoirs. Les neutres ayant le droit de conserver leurs relations comme avant la guerre, il y aura pour les belligérants le devoir de ne pas porter atteinte à ce droit. Mais le devoir corrélatif au droit des neutres de rester neutres est le devoir de ne pas porter atteinte aux droits des belligérants.

Les neutres ont le droit de maintenir leurs relations paisibles.

Les belligérants ont le devoir de respecter ce droit des neutres.

Les belligérants ont le droit de se faire la guerre.

Les neutres ont le devoir de respecter ce droit des belligérants.

La neutralité peut donc se définir (1) :

L'ensemble des règles :

1° Concernant la souveraineté des États pacifiques qui peuvent maintenir leurs relations paisibles et dont les droits doivent être respectés par les belligérants;

2° Concernant la souveraineté des belligérants qui peuvent user de leur droit de guerre, à l'exercice

(1) D'après M. Descamps, le mot de *neutralité*, dont le sens a été faussé, est insuffisant pour désigner l'ensemble des relations juridiques entre belligérants et non belligérants. « Un mot, dit-il, conviendrait parfaitement pour exprimer ces relations dans leur réelle consistance, c'est le mot de *pacigérance* ou de *pacigérat*. Le belligérant et le neutre ont l'un et l'autre une qualité commune dans leurs rapports réciproques; ils sont l'un et l'autre pacigérants. Le terme de pacigérat, employé et réservé pour désigner le régime applicable aux relations d'ordre pacifique en temps de guerre, serait à notre sens aussi lumineux que compréhensif. Le pacigérat n'est point la paix pure et simple, mais la gestion, en cas de guerre particulière, des droits et des intérêts de la paix, tant du côté des belligérants que du côté des peuples pacifiques proprement dits.

» ..... Le pacigérat peut être défini : « Le régime de paix spéciale applicable aux » relations des États grevés d'une guerre particulière avec les États étrangers à » cette guerre et consistant dans le respect réciproque par ces États de leur com- » mune qualité de puissance souveraine et pacifique. » (Descamps, *op. cit.*, p. 118.)

duquel les neutres ont le devoir de ne pas prendre part et de ne pas porter obstacle.

Les conséquences de ces propositions sont :

1° La liberté du commerce maritime en temps de guerre;

2° Le droit pour les belligérants d'interdire aux neutres, même dans l'exercice du commerce maritime, les actes en opposition avec leur droit de belligérance : les violations de blocus et le transport de la contrebande de guerre. — Nous nous réservons de noter à la fin de cette étude (V. *infra* chap. VI) les critiques adressées à cette classification du transport de contrebande parmi les actes qui portent atteinte au droit de belligérance des nations en guerre, et d'examiner si ce transport de contrebande n'a pas lieu dans un domaine où leur action belliqueuse ne peut s'exercer aux dépens des neutres.

CHAPITRE II

Évolution et état actuel de la doctrine et de la législation

SECTION I. — **Développement historique de la notion de contrebande de guerre.**

1° Antiquité et Moyen-Age. — 2° Époque moderne jusqu'à la ligue de Neutralité armée (1780). — 3° De la ligue de Neutralité armée à la Déclaration de 1856. — 4° Période contemporaine (1856-1904).

SECTION II. — **Système adopté par les différents États maritimes.**

1° Grande-Bretagne. — 2° États-Unis — 3° France. — 4° Allemagne. — 5° Danemark. — 6° Espagne. — 7° Autriche-Hongrie. — 8° Hollande. — 9° Italie. — 10° Russie. — 11° Japon. — 12° Suède.

SECTION III. — **Développement historique de la doctrine.**

1° École du droit de défense des belligérants. — 2° École du droit et du devoir des neutres. — 3° École idéaliste.

SECTION I

Développement historique de la notion de contrebande de guerre.

1° Antiquité et Moyen-Age.

L'idée de neutralité étant, nous l'avons vu, inconnue chez les peuples de l'Antiquité et en particulier chez les Romains, la contrebande de guerre rentrait dans le domaine, non de la neutralité et du Droit des gens,

mais dans celui de la législation interne. Les peuples étrangers divisés en ennemis et en alliés (sujets ou quasi-sujets, *amici vel socii*), Rome exigeait de ces derniers l'abstention de toute relation commerciale avec l'ennemi et, à plus forte raison, l'abstention de toute fourniture d'armes et de munitions. Le manquement à cette prohibition était envisagé non comme la violation de la neutralité inexistante dans l'état politique d'alors, mais comme une trahison de l'amitié ou de l'alliance romaine et était puni comme telle. De là, dans les derniers siècles de l'Empire romain, la défense générale, sous les peines les plus sévères, à tous les citoyens et sujets, de fournir jamais des armes et des munitions aux barbares réputés ennemis constants de Rome (1).

Pendant le Moyen-Age, les États chrétiens, sous la puissante influence de l'Église de Rome qui constitue une sorte de commune patrie morale, sont réunis en un faisceau étroit pour lutter contre les invasions musulmanes. La fourniture de contrebande de guerre aux infidèles est regardée comme une trahison envers la communauté chrétienne, et les bulles pontificales (2) punissent de l'excommunication et de l'esclavage, au profit de ceux qui les prennent en flagrant délit, les auteurs de ces

(1) L. II au *Code* : De rebus quae exportari non debeant, IV, 41. « Nemo alie-
» nigenis barbaris cujuscunque gentis ad hanc urbem sacratissimam, sub lega-
» tionis specie, vel sub quocumque alio colore venientibus, aut in diversis aliis
» civitatibus vel locis, loricas, scuta et arcus, sagittas et spathas et gladios vel alte-
» rius cujuscumque generis arma audeat venumdare, nulla prorsus iisdem
» tela, nihil penitus ferri, vel facti jam vel adhuc infecti ab aliquo distrahatur....
» si quis.... vendiderit, bona ejus universa proscribi protinus ac fisco addici, ipsum
» quoque capitalem poenam subire decernimus. » (V. Gessner, *op. cit.*, p. 82,
» note 1.)

(2) Concile de Latran IIIe, anno 1179 (Alexandre III). *Decretales*, Grégoire IX, liv. V, titre VI, ch. 12, anno 1190. Concile de Latran IVe, anno 1215 (Innocent III). *Extravag.*, Jean XXII, titre VIII (1316). *Bulla « coenae Domini »* C. 7. (Rapporté par Tr. Twiss, *op. cit.*, p. 240, note 3). *V. supra*, p. 10, la bulle de Clément V de 1310.

crimes de lèse-chrétienté ([1]). Plus tard, ces bulles envisageront même les rapports avec d'autres infidèles, par exemple celles de Nicolas V ([2]) et de Calixte III, concernant les peuplades de l'Afrique que les Portugais allaient soumettre.

Ainsi comprise, la notion de contrebande de guerre fut étendue des rapports de la chrétienté avec les infidèles aux rapports des peuples chrétiens entre eux. A l'exemple des Romains, ceux-ci réputèrent trahison le fait de la part d'un ami ou d'un allié de fournir des armes ou des munitions à l'ennemi. C'était une application des idées d'étroite solidarité imposées par la féodalité à tous les vassaux d'un même suzerain, qui, nous l'avons vu, devaient cesser tout commerce avec l'ennemi de leur suzerain commun ou de leur cofeudataire.

La signification que l'on attache au mot contrebande, c'est-à-dire la fourniture de marchandises d'usage militaire faite par un commerçant neutre à un belligérant ne put être comprise que lors de l'éclosion de l'idée de neutralité, lorsque les nations pacifiques eurent obtenu la libre continuation de leur commerce, malgré les hostilités. La contrebande de guerre se présenta alors comme une restriction à cette liberté de commerce; jusqu'alors, elle s'était nécessairement confondue avec la prohibition de tout trafic avec les belligérants.

Le *Consulat de la Mer*, qui proclame la liberté des marchandises et des navires neutres en temps de guerre, est

([1]) Ainsi fixé dans son origine, le mot de contrebande de guerre viendrait de *contra bandum*, corruption de *banum*, *ban* ou interdit de l'Eglise et plus probablement de *contra bando* (ordonnance dans le vieil Italien), expression déjà admise au point de vue fiscal pour désigner les importations contraires à une ordonnance ou *bando* en matière douanière, sens qui est d'ailleurs revenu.

([2]) V. la bulle de Nicolas V, datée de Viterbe, 13 août 1450. *Magnum Bullarium romanum*, Lyon, 1655, p. 377.

muet sur la question de la contrebande. Il n'est question de celle-ci que dans les Rôles d'Oléron et les Tables de Wisby [1], sans que d'ailleurs les objets de contrebande soient énumérés. Ils posent simplement en principe la défense de transport d'articles de guerre à un belligérant.

D'abord, dans l'usage, on ne réputa contrebande de guerre que les armes et munitions et parfois quelques matières premières et des vivres. Mais bientôt, par esprit de concurrence commerciale, pour ruiner leurs rivaux, les puissances maritimes, les Villes Hanséatiques, l'Angleterre et la Hollande, introduisirent dans la pratique de fâcheux procédés. A leur exemple, les belligérants prirent l'habitude de limiter à leur guise la contrebande de guerre et d'imposer à ce sujet leur loi aux neutres. Ils en réglèrent la fixation suivant les circonstances et leur intérêt, l'exagérant quand ils étaient en guerre, la réduisant à presque rien quand ils étaient neutres.

La contrebande de guerre fut soumise de la sorte à une réglementation nationale et égoïste, tandis que, comme matière du Droit des gens, elle devrait faire l'objet d'une réglementation internationale et d'intérêt général. La notion s'en trouva absolument faussée : « Elle fut comprise moins comme une loi pour le règlement de la neutralité considérée en elle-même, obligatoire pour les rapports entre le neutre et le belligérant, que comme une loi du belligérant imposée au neutre et contre l'ennemi. Le devoir du neutre fut conçu comme un droit du belligérant » [2].

[1] V. le texte des Rôles d'Oléron dans Pardessus, *op. cit.*, t. I, p. 323, et celui des Tables ou lois de Wisby dans le même ouvrage, t. I, p. 463.

[2] Kleen, *Le droit de la contrebande de guerre* (R. D. I., 1893, p. 13).

En 1589, une flotte de soixante navires, appartenant aux Villes Hanséatiques et qui transportaient en Espagne du blé et des munitions navales, fut capturée par les Anglais. Aux réclamations de la Confédération Hanséatique, la reine Élisabeth

Les belligérants seuls, et quelquefois, mais rarement, de concert avec d'autres États qui avaient passé des traités relatifs à une détermination d'objets de contrebande, imposaient leur réglementation momentanée et accidentelle aux nations paisibles. Celles-ci subissaient la loi des belligérants, d'abord parce que, trop faibles et trop isolées, elles hésitaient à soulever un conflit par leur résistance, mais surtout parce que devenues belligérantes, elles ne manquaient pas d'agir de même.

Dans cette voie, l'Angleterre et la Hollande dépassèrent toutes les mesures.

Par leurs extensions toujours grandissantes de la contrebande, elles en vinrent parfois à la prohibition absolue du commerce des neutres, notamment pendant les guerres de la Hollande contre l'Espagne en 1552, et de l'Angleterre contre l'Espagne en 1589, 1625 et 1626.

Les publicistes eux-mêmes légitimaient ces excès. Ils se basaient d'abord sur un prétendu droit de nécessité de guerre en vertu duquel le belligérant peut employer tous les moyens propres à assurer sa défense, théorie qui, nous l'avons vu, sert à justifier les abus les plus intolérables. Ils émettaient ensuite cette idée que l'intérêt du commerçant neutre doit céder devant l'intérêt général de l'État belligérant, oubliant qu'il n'y avait pas seulement l'intérêt du belligérant à atteindre indirectement son ennemi par-dessus le neutre, mais encore

répondit que la capture était justifiée, parce que les négociants hanséates avaient violé la défense qui leur avait été faite de transporter du blé et des munitions navales en Espagne; qu'en ne tenant compte ni de la prohibition ni de l'avertissement ils étaient eux-mêmes les auteurs de leur perte; que cette défense de commercer n'était pas nouvelle, que d'autres pays en avaient usé également et que la Ligue Hanséatique s'en était elle-même servie en temps de guerre. — V. Tr. Twiss, t. II, p. 239 et 240. Réponse citée dans une lettre du 2 juillet 1599 adressée par M. le secrétaire Cécil à sir Henry Névil, ambassadeur d'Angleterre à Paris. (Mémoires de Windwood, Ier vol., p. 57.)

le droit du commerçant neutre à ne pas être touché par les hostilités.

Le caractère unilatéral de la prohibition de la contrebande de guerre a subsisté jusqu'à la ligue de 1780. Les conséquences en ont été :

1° Une diversité absolue de règlements pour fixer la contrebande de guerre entre les nations;

2° Dans chaque pays, une grande variété de règles, suivant les circonstances et l'intérêt du moment. Ces règles, promulguées sous la forme de simples décrets ou ordonnances, font partie des législations nationales;

3° Un système de représailles continu et toujours aggravé entre les États. Les neutres, victimes des abus des belligérants, se montrent plus rigoureux à leur tour, pour se venger, quand ils sont eux-mêmes en guerre.

2° Époque moderne jusqu'à la ligue de Neutralité armée (1780).

Le règlement de la contrebande reste d'abord purement unilatéral et national. Quelques efforts sont faits pour arriver à donner une liste limitative des objets prohibés.

La première énumération, insérée dans la proclamation de Charles Ier d'Angleterre du 4 mars 1626 (1), « à l'effet d'empêcher la fourniture au roi d'Espagne et à ses sujets de provisions pour navires ou de munitions de guerre ou de vivres, » réputé contrebande, outre les armes et les munitions : le cuivre, le fer, les cordages de toute espèce, le chanvre, les voiles, la toile, les câbles, les ancres, les mâts, les poutres, les rames, les bois de

(1) Rapporté par Tr. Twiss, *Le Droit des gens*, t. II, p. 235. L'auteur cite Rymer, *Fœderà*, t. XVIII, p. 856.

sapin, merrain, douves, les navires et bateaux, les agrès, la poix, goudron, résine et étoupe, les grains et vivres de toutes sortes. On abusait de la théorie de Grotius sur les choses d'usage douteux, sur les *res ancipitis usus*, en comprenant dans la contrebande de guerre des articles de nature nettement pacifique comme les vivres, les métaux et les munitions navales.

Mais une tendance à la restriction du catalogue de la contrebande se manifeste au XVIIe siècle, à mesure que les États prennent l'habitude de conclure des traités pour régler l'énumération des articles prohibés. Les conventions de 1614 (1), conclue par les États-Généraux de Hollande avec la Suède et les Villes Hanséatiques, et de 1625 (2), passée avec l'Angleterre, comprennent encore les vivres parmi la contrebande; mais le traité du 6 avril 1654 (3) entre les Provinces-Unies et la République Anglaise ne compte plus les vivres et l'argent dans son énumération, bien qu'il soit convenu qu'aucune des parties ne devra en fournir aux ennemis de l'autre. Le traité de commerce du 10 mai 1655 (4) que Louis XIV passa avec les Villes Hanséatiques, ne fait pas non plus figurer les vivres parmi les marchandises de contrebande. Cette convention, sauf l'omission des cordages et de la toile à voile, servit de modèle, quant à l'énumération de la contrebande de guerre, à presque tous les accords qui intervinrent postérieurement.

Les progrès économiques imposaient ces restrictions, car on eût rendu tout commerce impossible en temps de guerre, en conservant les vieilles énumérations

(1) Dumont, t. V, IIe partie, p. 247.
(2) Rapporté par Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 249.
(3) Dumont, t. VI, IIe partie, p. 74.
(4) Dumont, t. VI, IIe partie, p. 103.

abusives d'autrefois. De là, la tendance presque générale des traités à ne retenir comme contrebande que les armes et les munitions. Le traité des Pyrénées (7 novembre 1659) ne comprend dans la contrebande que les armes et munitions et écarte tout ce qui appartient à la nourriture et à la subsistance de la vie; mais, à tort, il maintient le salpêtre, les chevaux et les selles(1). A cause de sa portée plus générale que celle des différents pactes qui le précédèrent, ce traité eut une influence considérable.

Son énumération, qu'avaient reproduite les traités de 1662 (2) entre la France et la Hollande, de 1667 (3) entre la Suède et la Hollande, de 1667 (4) entre l'Angleterre et la Hollande et le traité de Saint-Germain-en-Laye, du 24 février 1677 (5), entre la Grande-Bretagne et la France, se retrouva dans les grandes conventions internationales du XVIIIe siècle, les traités d'Utrecht (11 avril 1713) (6), Aix-La-Chapelle (1748) (7), Paris

(1) Voici le texte du traité des Pyrénées (Dumont, *Traités*, VI, IIe part., p. 266):

Art. 12. — En ce genre de marchandises de contrebande s'entend seulement estre comprises toutes sortes d'armes à feu et autres assortissemens d'icelles, comme canons, mousquets, mortiers, pétards, bombes, grenades, saucisses, cercles poissez, affusts, fourchettes, bandolières, poudres, mesches, salpestre, balles, picques, espées, morions, casques, cuirasses, hallebardes, javelines, chevaux, selles de cheval, fourreaux de pistolets, baudriers et autres assortissemens servans à l'usage de la guerre.

Art. 13. — Ne seront compris en ce genre de marchandises de contrebande les fromens, bleds et autres grains, légumes, huiles, vin, sel, ny généralement tout ce qui appartient à la nourriture et substentation de la vie; mais demeureront libres, comme toutes autres marchandises et denrées non comprises en l'article précédent; et en sera le transport permis, mesme aux lieux ennemis de la couronne d'Espagne, sauf en Portugal, comme il a été dit, et aux villes et places assiégées, bloquées ou investies.

(2) Dumont, VI, IIe partie, p. 412.

(3) Dumont, VII, Ire partie, p. 37.

(4) Dumont, VII, Ire partie, p. 44.

(5) Dumont, VII, Ire partie, p. 327.

(6) Dumont, VIII, Ire partie, p. 345 et suivantes.

(7) De Clerq, *Recueil*, I, p. 65.

(1763)(1), Versailles (1783 et 1786)(2), et servit de type à celle des traités postérieurs, même au XIXe siècle. Elle est conçue dans un esprit singulièrement modéré, et encore aujourd'hui, selon la remarque de Kleen, il est douteux « que tous les gouvernements soient disposés à adhérer à un règlement de la contrebande aussi juste et libéral que celui qui a prévalu dans le traité de 1659 » (3).

Par sa reproduction dans tous les traités, cette énumération était devenue la règle commune des puissances. L'Angleterre elle-même l'avait acceptée dans son accord avec la Russie de 1766, dont la liste de contrebande, encore plus libérale que celle du traité des Pyrénées, a été reproduite dans la Déclaration de 1780. Malheureusement tous ces traités prohibent, en outre des armes et des munitions, les chevaux, le salpêtre et le soufre, ce qui explique que ces articles sont encore de nos jours maintenus comme contrebande dans nombre de conventions. « En stimulant la vitalité des intérêts commerciaux, ces traités ont favorisé l'unité des opinions sur la question de savoir quelles sortes de marchandises doivent être prohibées ou non (4). » Mais, bien que très heureuse et très féconde en résultats, leur influence a été amoindrie par les inconvénients dus à leur variété et à leur instabilité, ainsi que par l'habitude que prirent les belligérants de rendre, indépendamment des traités, des édits par voie de législation nationale. « Les simples édits ou ordonnances étaient réputés pouvoir infirmer la force obligatoire des traités, du moment qu'ils ne faisaient pas de distinction entre les diverses nations, surtout s'ils

(1) Martens, *Rec.*, I, p. 104.
(2) Martens, *Rec.*, III, p. 519 ; *Rec.*, IV, p. 155.
(3) Kleen, R. D. I., 1893, art. cit. p. 18.
(4) Kleen, *id.*, p. 24.

pouvaient alléguer quelque prétexte dans la « nécessité » ou bien dans les circonstances de force majeure (1). »

Les traités qui augmentent le nombre des articles de contrebande sont peu nombreux : « Tous ou presque tous, dit Hautefeuille, sont le résultat des circonstances exceptionnelles qui expliquent la prohibition prononcée et, en même temps, leur enlèvent toute espèce de valeur comme monument de la jurisprudence internationale (2) » : le refus par un État à un autre du titre de belligérant, l'acharnement apporté dans la conduite des hostilités, les haines nationales, la passion, le fanatisme, l'oppression d'une nation maritime et les représailles.

Les extensions de la contrebande portent principalement sur les articles chevaux, monnaie et vivres (traités de 1670 (3) entre l'Angleterre, le Danemark et la Suède), bois de construction, voiles, goudron, munitions navales (traité du 13 août 1742 (4) entre la France et le Danemark). Les actes conventionnels qui indiquent comme contrebande moins que les armes et munitions, qui suppriment en un mot la contrebande, sont excessivement rares. Kleen cite quelques traités conclus par l'Espagne et le Portugal avec divers États du Nord, au milieu du XVIIe siècle, et deux anciens traités passés par l'Angleterre qui permettent le transport d'armes aux belligérants (5).

3° De la ligue de Neutralité armée (1780) à la Déclaration de 1856.

La déclaration de Neutralité armée se rapporte, pour la détermination de la contrebande, aux articles X et XI du

(1) Kleen, *id.*, p. 24.
(2) Hautefeuille, *op. cit.*, II, p. 85.
(3) Dumont, VII, Ire partie, p. 132.
(4) De Clercq, *Rec.*, I, p. 46.
(5) Kleen, R. D. I., 1893, *op. cit.*, p. 22.

traité de commerce de 1766 passé entre la Russie et la Grande-Bretagne, qui, outre les armes et munitions, ne comprend que le soufre, le salpêtre, les selles et les brides (1).

La Neutralité armée n'innove donc pas, car, sauf les chevaux, cette énumération est celle du traité des Pyrénées. Son caractère remarquable est d'établir une entente entre toutes les puissances maritimes, l'Angleterre exceptée, pour déterminer conventionnellement la contrebande. Elle substituait ainsi la réglementation collective et objective à la réglementation unilatérale et subjective et réalisait une certaine unité dans l'énumération des articles interdits. Bien que restée en dehors de la ligue de 1780, l'Angleterre avait, du moins à l'égard de la Russie, accepté par le traité de 1766 le même catalogue d'objets prohibés.

L'union des neutres, qui avait eu une durée éphémère, fut rétablie en 1800 absolument avec la même règle quant à la contrebande. Dans son traité de 1801 avec la Russie, l'Angleterre écarta les principales règles de la ligue de 1780, sauf pour la contrebande. Elle maintint la liste contenue dans sa convention commerciale de 1797 (2) avec la Russie qui reproduisait l'énumération du traité de 1766. En accordant ces concessions, elle payait le sacrifice du principe « le pavillon couvre la marchandise ».

(1) Art. XI. — Tous les canons, mortiers, armes à feu, pistolets, bombes, grenades, boulets, balles, fusils, pierres à feu, mèches, poudre, salpêtre, soufre, cuirasses, piques, épées, ceinturons, poches à cartouches, selles et brides, au delà de la quantité qui peut être nécessaire pour l'usage du vaisseau ou au delà de celle que doit avoir chaque homme servant sur le vaisseau ou passager, seront réputés munitions ou provisions de guerre, et, s'il s'en trouve, ils seront confisqués, selon les lois, comme contrebande ou effets prohibés... (Martens, *Recueil*, I, p. 395.)

(2) Martens, *Rec.*, VI, p. 357.

La Grande-Bretagne annihilait d'ailleurs tout le progrès réalisé par la Neutralité armée. Restée en dehors de l'accord des puissances, forte de sa suprématie maritime, elle n'était liée qu'avec quelques pays par des traités spéciaux, sauf les cas desquels elle s'arrogeait le droit de déterminer à sa guise la contrebande de guerre par des ordonnances unilatérales, par des *Orders in Council*. En outre, elle restait fidèle à la théorie de Grotius quant aux *res ancipitis usus* ou choses d'usages douteux.

Cette règle de la contrebande relative, dont elle faisait une application très importante aux matériaux de constructions navales, lui permettait d'interdire tous les nombreux articles qui, sans être d'un usage spécial pour la guerre, pouvaient cependant y être employés.

Lors de la guerre de l'Indépendance américaine, de même que précédemment en 1744 et 1755, elle réputa contrebande le matériel maritime.

La France et les États-Unis n'usèrent pas de représailles. En écartant cet article de la contrebande, le traité du 6 février 1778 (1) et le règlement français du 26 juillet 1778 (2) facilitèrent l'accord des neutres. Les négociations préparatoires de la ligue de 1780 portèrent en effet, en grande partie, sur cette question des matériaux de constructions navales, au libre commerce desquels toutes les nations du Nord étaient directement intéressées.

La jeune République américaine, dans le traité de 1785 avec la Prusse, adoucit singulièrement le règlement de

(1) « De plus, toutes sortes de coton, chanvre, lin, goudron, poix, cordes, câbles, voiles, toiles à voiles, ancres, parties d'ancre, mâts, planches, madriers et bois de toute espèce, et toutes autres choses propres à la construction et à la réparation des vaisseaux et autres matières quelconques qui n'ont pas la forme d'un instrument préparé pour la guerre par terre comme par mer, ne seront pas réputés contrebande et encore moins celles qui sont déjà préparées pour quelque autre usage » (Gessner, *op. cit.*, p. 87-88. Martens, *Rec.*, t. II, p. 587).

(2) Martens, *Rec.*, t. III, p. 18.

la contrebande en la soumettant seulement au séquestre et à la préemption [1], au lieu de la confisquer. Le traité du 11 juillet 1799, qui renouvelle le précédent, contient un catalogue réduit aux armes et aux munitions.

Pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, l'Angleterre s'inspira de ses idées traditionnelles. Les *Orders in Council* du 8 juin 1793 [2] et d'avril 1795 autorisèrent la capture comme contrebande des vivres à destination de la France, avec la seule atténuation que le capteur userait de préemption et non de confiscation. La Grande-Bretagne, s'appuyant sur un passage de Vattel, invoqua comme raison la nécessité où elle se trouvait de couper les vivres à l'ennemi (3). Mais le publiciste français n'admet la confiscation des vivres qu'en cas de secours à une ville assiégée ou bloquée, comme paraît le démontrer le sens vague des termes employés et le seul exemple tiré de Grotius qu'il cite à l'appui de sa thèse et qui se rapporte à une violation de blocus (4). Puis, elle justifia la saisie des vivres sur les navires neutres par le besoin urgent qu'elle en avait et par la nécessité de s'en procurer. Ces arguments, basés sur les théories de Grotius et de Bynkershoek, étaient faux en droit et en

(1) Il y a séquestre quand les marchandises saisies sont rendues à leur propriétaire à la fin des hostilités. Il y a préemption et non confiscation quand le capteur est obligé d'indemniser le propriétaire des marchandises saisies en lui en payant le prix. C'est une vente forcée au capteur.

(2) Martens, *Rec.*, t. V, p. 596.

(3) Voici le passage de Vattel : « Les choses qui sont d'un usage particulier pour la guerre et dont on empêche le transport chez l'ennemi, s'appellent marchandises de contrebande, tels sont les armes, les munitions de guerre, les bois et tout ce qui sert à la construction et à l'armement des vaisseaux de guerre, les chevaux et les vivres même, *en certaines occasions où l'on espère de réduire l'ennemi par la faim.* » (*Dr. des gens*, liv. III, ch. VI, § 112, cité par Hautefeuille, *op. cit.*, II, p. 92, note 2).

(4) Hautefeuille, *op. cit.*, II, p. 91-93. — Gessner, *op. cit.*, p. 88-89. — Wheaton, *Eléments du Dr. int.*, II, p. 41. — M. Kleen, au contraire, est d'avis que Vattel range bien les vivres dans la contrebande. (V. Kleen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, p. 126.)

fait, car ayant accordé des primes à l'importation, les céréales abondèrent bientôt chez elle, sans qu'elle eût besoin d'avoir recours à des moyens violents.

Pour les munitions navales (goudron, poix, chanvre, etc.), le grand juge des prises, sir William Scott (plus tard lord Stowell), jugeant une saisie faite sur un navire suédois, les déclara contrebande de guerre en s'appuyant sur Vattel et Valin. Or, Valin déclare, au contraire, qu'en France ces objets ne sont pas contrebande. Sir William Scott s'écartait sur ce point de l'opinion du grand juge des prises sous Charles II, sir Leoline Jenkins qui, dans un mémoire au roi au sujet d'un chargement de poix et de goudron confisqué par les Espagnols, disait : « Rien ne devrait être réputé contrebande de guerre que ce qui sert directement et immédiatement aux usages de la guerre (1). » Il ne tenait pas non plus compte des traités passés avec la Suède par la Grande-Bretagne en 1661 et 1666 (2), donnant comme raison que, depuis le XVIIIe siècle l'usage qui s'était introduit de considérer les munitions navales comme contrebande avait abrogé ces traités. La convention entre l'Angleterre et la Suède, signée à Londres le 25 juillet 1803 (3), donna raison aux prétentions britanniques.

(1) Travers-Twiss, *op. cit.*, II, p. 272. — Gessner, *op. cit.*, p. 89.

(2) Dumont, VI, IIe partie, p. 384; IIIe partie, p. 83.

(3) Le deuxième article de cette convention stipule : « Les croiseurs de la puissance belligérante exerceront le droit de détenir les bâtiments de la puissance neutre allant aux ports de l'ennemi avec des chargements de provisions et de poix, résine, goudron, chanvre et généralement tous les articles non manufacturés servant à l'équipement des bâtiments de toute dimension et également tous les articles manufacturés servant à l'équipement des bâtiments marchands (le hareng, fer en barres, acier, cuivre rouge, laiton, fil de laiton, planches et madriers, hors ceux de chêne et esparres pourtant exceptés); et si les chargements, ainsi exportés par les bâtiments de la puissance neutre, sont du produit du territoire de cette puissance, et allant pour compte de ses sujets, la puissance belligérante exercera dans ce cas le droit d'achat sous la condition de payer un bénéfice de 10 o/o sur le prix de la facture du chargement fidèlement déclaré ou du vrai

4e Période contemporaine (1856-1904).

La Déclaration de Paris du 16 avril 1856 triompha, nous l'avons vu, des résistances de l'Angleterre sur deux points :

1° On la fit adhérer, pour la première fois, à un règlement international général ;

2° On lui fit admettre la règle : « Le pavillon couvre la marchandise. » Mais, malgré l'insistance de la France et des États-Unis, il fut impossible de lui faire préciser ce qu'elle entendait par contrebande et de lui faire publier un catalogue des articles prohibés.

En pratique, la plupart des puissances limitent la contrebande de guerre aux armes et aux munitions proprement dites. Les ordonnances promulguées par les belligérants au début des guerres de 1866 et de 1870 ont donné une énumération ainsi restreinte. Parfois cette limite des armes et munitions est dépassée, mais seulement pour le soufre, le salpêtre, les chevaux, les selles, les brides et les uniformes. On peut voir là l'influence traditionnelle des traités des Pyrénées et d'Utrecht. Pendant la guerre hispano-américaine de 1898, l'Espagne déclara le soufre contrebande dès le début, puis renonça à le confisquer (1).

Presque toujours, depuis 1856, on a écarté de la contrebande les objets d'alimentation ou d'industrie qui y étaient autrefois compris : matériaux de constructions navales, houille, machines, navires de commerce, vivres, etc.

Les décrets français des 24 février (2) et 16 avril 1854

taux du marché, soit en Suède, soit en Angleterre, au choix du propriétaire et, en outre, une indemnité pour la détention et les dépenses nécessaires. » (Martens, *Rec.*, VIII, p. 92.)

(1) Voir J. D. I. Pr., 1898, p. 428 et 627.

(2) V. Duvergier, *Collection des lois et décrets*, 1854, p. 90.

défendent la vente de ces objets à la Russie, mais l'interdiction ne vise pas les neutres et ne s'adresse qu'aux nationaux français.

L'Angleterre, au contraire, maintient son système de la contrebande relative, c'est-à-dire le droit de saisir, suivant les circonstances, en dehors des armes et munitions proprement dites, toutes les choses d'usage douteux susceptibles d'être employées par l'ennemi. Elle a agi ainsi même pendant la guerre de Crimée, alors que la France, son alliée, s'en tenait à l'énumération restrictive du traité d'Utrecht et de la ligue de 1780. Le 30 mars 1854 l'attorney général annonçait à la Chambre des Communes que les vivres pouvaient être compris dans la contrebande et, le 22 juin suivant, le premier lord de l'amirauté, sir James Graham, faisait la même déclaration relativement aux matériaux de constructions navales. Au sujet de la houille, au cours de la séance du 9 mai 1854, sir J. Graham donnait toute latitude aux officiers de la marine anglaise pour déterminer, selon chaque cas particulier, si elle devait être considérée comme un simple article de commerce ou comme munition de guerre (1).

Lors de la conférence de Berlin (1883-1885), le plénipotentiaire britannique demanda que la houille fût classée parmi les « *res ancipitis usus* » et pût être prohibée en temps de guerre. Cette proposition, énergiquement combattue par le délégué russe, comte Kapnist, fut finalement repoussée (2).

(1) Gessner, *op. cit.*, p. 93. — Gessner cite le *Morning Chronicle* du 10 mai 1854. — V. aussi de Boeck, *op. cit.*, p. 611.

(2) V. le rapport de M. Engelhardt, délégué français à la conférence de Berlin. (*Arch. diplom.*, 1885, t. XIII, avril-mai-juin, 1re partie, p. 13-38 à la p. 35). V. aussi la protestation du comte Kapnist à la séance du 13 décembre 1883. (*Arch. diplom.*, 1885, t. XIII, juillet-août-septembre, p. 201.)

En 1898, les États-Unis interdirent comme contrebande les vivres et le charbon, lorsque ces articles étaient destinés aux flottes ou aux armées de l'ennemi (1).

Pendant la guerre du Transvaal, l'Angleterre déclara les vivres contrebande lorsque, par leur nature, ils étaient présumés devoir servir à l'alimentation des troupes ennemies (vivres de conserve, biscuits, etc.). La France, au moment des hostilités contre la Chine, en 1885, avait adopté le point de vue anglais pour réputer le riz contrebande. Cette théorie de la contrebande relative est toujours défendue par la grande majorité des publicistes anglo-saxons qui, en dehors des armes et munitions, considèrent comme saisissables tous les objets d'usage douteux quand, d'après les circonstances, on peut supposer que l'ennemi s'en servira pour la guerre.

La Russie et le Japon viennent, à l'occasion de la récente guerre, de promulguer des décrets qui étendent outre mesure la liste des prohibitions (2). A l'aurore de ce nouveau siècle, il y a ainsi un obscurcissement et un recul accentué dans la compréhension pratique de la contrebande. Les belligérants en reviennent à d'anciens errements, auxquels on peut s'étonner de voir participer l'État initiateur de la ligue de Neutralité, et qui nous ramènent brusquement un siècle en arrière.

SECTION II

Système adopté par les différents États maritimes.

Les États n'ont pu arriver, faute d'entente, à rédiger une liste commune des objets réputés contrebande de guerre et à fournir ainsi au commerce neutre un point

(1) Instructions du 20 juin 1898, R. G. D. I., 1898, documents, p. 14.
(2) V. *infra* p. 92 et 94.

de repère pratique et invariable. Beaucoup sont liés entre eux par des traités qui contiennent un catalogue d'articles de contrebande auquel ils doivent se tenir dans leurs rapports réciproques. Mais, en dehors de ces actes conventionnels peu nombreux, d'une portée nécessairement affaiblie par l'antinomie de leurs dispositions et le nombre restreint des contractants, chaque pays s'en rapporte à sa loi nationale ou à ses décrets particuliers.

Les gouvernements, tout en se basant sur les principes théoriques du droit international, auraient pu chercher à identifier leur législation avec celles des autres États et ainsi réaliser une unité de réglementation sinon parfaite, du moins d'une utilité incontestable dans la pratique. Ces tendances à l'unification des législations nationales, quant à la détermination de la contrebande, commencent à se faire jour dans nombre de pays. Pendant longtemps le législateur n'avait eu en vue que l'intérêt du moment, intérêt égoïste, variable suivant les circonstances et souvent d'ordre moral peu élevé. C'est ainsi que depuis la paix de Westphalie, les lois particulières des États tendent à augmenter la contrebande, d'abord pour nuire à l'ennemi, et ensuite, nous l'avons vu, pour ruiner le commerce des neutres et le supplanter après la guerre. La conception fausse de l'omnipotence du belligérant, qui a rendu si difficile le triomphe de l'idée de neutralité, a réussi à faire « considérer la législation sur la contrebande de guerre comme une affaire qui ne concerne que le belligérant » (1). Celui-ci, investi par la complaisance tacite des neutres du droit de légiférer sans contrôle, en a usé et abusé ; il a imposé par la force aux nations pacifiques les restrictions les plus arbitraires à leur libre

(1) Kleen, *Le droit de la contrebande de guerre* (R. D. I., 1893, p. 125).

commerce. De là, comme conséquence, la confusion et l'anarchie qui règnent dans cette branche du droit international. « Au lieu d'une seule loi, d'une seule opinion, d'un usage unique concernant le commerce prohibé entre neutres et belligérants, au lieu d'une seule et même règle pour tous les États, nous rencontrons à peu près autant de règles que d'États (1). »

Dans chaque pays, on se trouve en présence de deux réglementations différentes :

1° D'abord celle des *Traités*. Ceux-ci ne sont presque jamais semblables les uns aux autres. Tel article est compris comme contrebande dans un traité et non dans un autre. De là, des complications et des difficultés à peu près inextricables dans la pratique, d'autant que, le plus souvent, les lois internes ne résolvent pas la question en dressant des listes correspondantes à celles des traités. La tâche serait d'ailleurs singulièrement ingrate de concilier et de synthétiser les principes opposés et inconciliables qui règlent l'énumération contractuelle de la contrebande ;

2° *Les lois et ordonnances* qui diffèrent non seulement suivant le pays, mais même dans chaque pays. Ce ne sont souvent que des décrets de circonstance, des déclarations faites au début des hostilités, qui étendent ou restreignent la liste des articles prohibés suivant l'intérêt du moment.

Nous allons examiner dans quelle mesure les différents États maritimes ont adopté ces modes de réglementation et quelle est la part de chacun d'eux dans le développement et le progrès des idées modérées et libérales.

(1) Kleen, *id.*, p. 125.

1° Grande-Bretagne.

Au moment de la Déclaration de Paris, en 1856, on pouvait espérer que l'Angleterre, continuant à suivre la voie où elle était entrée, accepterait de compléter l'accord international par l'adoption d'un règlement uniforme et stable de la contrebande de guerre. Toutes les propositions faites dans ce sens se heurtèrent au refus formel des hommes d'État anglais, qui croyaient avoir déjà trop fait en accédant au principe de la liberté du pavillon neutre.

La Grande-Bretagne a toujours revendiqué le droit de fixer à sa guise, lors de chaque circonstance particulière, la liste des objets de contrebande.

Gladstone s'inspirait de cette tradition lorsque, le 21 juillet 1870, répondant à une question posée à la Chambre des communes par M. Gourley, il se refusait à définir les objets qui constituent la contrebande de guerre « parce qu'une semblable définition serait une tâche trop difficile ». « Il est, disait-il, des articles qui, bien que d'une importance vitale dans la conduite des opérations belliqueuses, ne peuvent être définis dans leur nature que par les circonstances du cas qui se présente (1). »

En Angleterre, « la réglementation de la contrebande, partageant le sort fâcheux des autres questions de droit international, a été considérée comme une affaire non de droit, mais de politique (2). » Aussi, cette réglementation est-elle éminemment précaire, sans principe fixe ni stable, entièrement subordonnée aux circonstances et aux besoins du moment. Elle se fait au moyen de décrets

(1) Hansard, *Parliamentary Debates*, vol. CCIII, juillet 1870, p. 647.
(2) Kleen, art. cité, p. 130.

spéciaux, d'*Orders in Council*, décisions de la couronne rendues au commencement de la guerre ou pendant les hostilités, au fur et à mesure que les cas se présentent.

Les *Orders in Council* ont les caractères suivants :

1° Ils ne renferment pas d'engagements stables pour fixer la contrebande. L'énumération qu'ils ont adoptée n'a de valeur que durant les hostilités à l'occasion desquelles ils ont été promulgués. La guerre terminée, la liste des objets de contrebande se trouve périmée. Au cours d'un autre conflit, de nouveaux *Orders in Council* pourront contenir un catalogue de contrebande différent, par suite de la modification des besoins ou de la situation de l'adversaire. A chaque nouvelle guerre où la Grande-Bretagne est engagée, le commerce neutre se trouve donc dans un grand embarras pour connaître les marchandises qu'il lui est interdit de transporter à destination de l'ennemi. Il ne peut pas faire état de la réglementation antérieure et, même durant les hostilités, il a toujours à craindre qu'un nouveau décret vienne bouleverser la législation promulguée au début;

2° Les *Orders in Council* sont des décisions unilatérales arbitraires. Rendus à Londres, uniquement motivés par l'intérêt britannique du moment, ils ont force de loi auprès des neutres sur toute la surface du globe dès leur notification. L'ensemble des objets ainsi prohibés par simple décret constitue ce que les Anglais appellent *la contrebande par notification (contraband by notification)*. Les articles d'usage le plus pacifique peuvent s'y trouver compris, grâce au principe de la contrebande relative qui inspire ces décrets. La monnaie, les métaux, les vivres, la houille, les matières premières, les munitions navales, les machines, en un mot presque tout ce qui alimente le commerce universel devient saisissable.

Voici d'ailleurs ce que dit le *Manuel des prises maritimes* de Holland (1). « Tous objets également propres aux usages de guerre et de paix (non spécifiés ci-dessus contrebande absolue), à bord d'un vaisseau qui a une destination hostile, sont contrebande conditionnelle, c'est-à-dire sont contrebande seulement dans le cas où il peut être présumé qu'ils sont destinés à être utilisés pour la guerre. Cette présomption s'élève lorsque la destination hostile du vaisseau est soit la flotte ennemie en mer, soit un port hostile consacré exclusivement ou principalement à l'équipement naval ou militaire.

» La liste des objets de contrebande conditionnelle comprend : les provisions et liqueurs pour la consommation de l'armée et de la marine ; la monnaie ; le matériel télégraphique, par exemple : fils de fer, vases poreux. platine, acide sulfurique et zinc ; le matériel de construction de chemins de fer, barres de fer, traverses, etc. ; le charbon, le foin, les chevaux, la résine, la graisse, le bois de construction.

» C'est une partie des prérogatives de la couronne pendant la guerre d'étendre ou de réduire les listes d'articles devant être considérés comme contrebande absolue ou conditionnelle, sauf à respecter les engagements pris par traités qui lient la Grande-Bretagne. »

Le *Manuel des prises* comprend de plus parmi la contrebande absolue, outre les spécialités de guerre, « un certain nombre d'objets qui, bien que propres également aux usages de la paix, sont de leur nature particulièrement utiles à l'ennemi pour la guerre, trouvés à bord

(1) Ce manuel, rédigé par Holland, professeur à Oxford, avec l'assentiment des lords commissaires de l'amirauté, pour servir de guide aux officiers de la marine militaire en temps de guerre, est l'expression la plus exacte de la pratique anglaise.

d'un navire ayant une destination hostile (1). » Ce sont : les matières premières des munitions, le plomb, le sulfate de potasse, le chlorate de potasse, le nitrate de soude, le salpêtre et le soufre ; le matériel naval, comme les mâts, espars, gouvernails et bois de constructions navales, chanvre et cordage, toile à voile, poix et goudron, cuivre pour blinder les navires, machines de marine et leurs parties, ciment hydraulique et matériaux servant à le faire, comme liais bleu et ciment de Portland, fer sous l'une des formes suivantes : ancres, rivets, cornières, barres rondes, de 3/4 à 5/8 de pouce de diamètre.

3° Ces décrets sont rendus dans le seul but de servir et de défendre l'intérêt britannique. Quand l'Angleterre est belligérante, ils augmentent indéfiniment la contrebande pour anéantir et ruiner l'adversaire, et pour empêcher le commerce neutre de profiter des hostilités. Quand elle est neutre, au contraire, elle n'a plus en vue que le maintien de sa liberté commerciale et elle proteste contre les extensions de la contrebande faites par le belligérant en vertu des mêmes principes dont elle s'inspire en temps de guerre. Ainsi en 1885, son gouvernement, oublieux des *Orders in Council* de la période révolutionnaire, adresse des réclamations à la France au sujet du décret déclarant le riz contrebande de guerre. De même, il range le charbon parmi la contrebande, quand il est belligérant, lors de la guerre de Crimée, mais se refuse à le considérer comme tel, quand il est neutre, pendant la guerre de 1870 (2).

Dans ses déclarations de neutralité, le gouvernement

(1) Holland, *Manuel des prises maritimes*, n° 61 et suiv., p. 18 et suiv. (cité par Dupuis, *op. cit.*, p. 250).

(2) V. note de lord Granville, du 15 sept. 1870, citée par Selosse : *Le charbon, contrebande de guerre* (J. D. I. Pr., 1898, p. 460).

britannique ne précise pas davantage ce qu'il faut entendre par contrebande de guerre. Il se borne à renvoyer au droit et aux usages modernes des nations. C'est ainsi que sa déclaration de neutralité, du 23 avril 1898, publiée à l'occasion de la guerre hispano-américaine, met en garde les sujets britanniques contre les violations ou contraventions au Droit des gens commises « en transportant pour l'usage ou le service de l'une ou de l'autre des dites puissances (belligérantes) des officiers, soldats, dépêches, armes et munitions, provisions ou matériaux pour l'armée ou soit un, soit plusieurs objets considérés ou regardés comme contrebande de guerre suivant la loi ou les usages modernes des nations » (1).

Quant aux traités conclus par la Grande-Bretagne afin de réglementer la contrebande par voie contractuelle, on peut les répartir en trois périodes :

1° Du XVe au XVIIe siècle, ces pactes furent rédigés d'une façon très variable, même lorsqu'ils étaient conclus simultanément avec plusieurs États. Nous voyons ainsi une convention intervenue en 1625 (2) avec la Hollande énumérer les vivres au nombre des objets de contrebande et un traité conclu en 1661 avec le même État prohiber, en plus des armes et munitions, les chevaux et le salpêtre, tandis qu'un autre traité, passé en même temps avec la Suède, ajoute encore à ces articles la monnaie et les vivres (3). D'autres accords s'en tiennent à la limitation de la contrebande aux armes et aux munitions, par exemple les traités de 1667 (4) avec l'Espagne, la Suède et la Hollande; de 1670 (5) avec le Danemark; de

(1) R. G. D. I., 1898, Documents, p. 23.
(2) Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 249.
(3) Dumont, VI, IIe partie, p. 384.
(4) Dumont, VII, Ire partie, p. 27.
(5) Dumont, *id.*, p. 132.

1667 (1), 1668 (2), 1674 (3) et 1675 (4) avec la Hollande, et de 1677 (5) avec la France. Cependant, dans beaucoup d'autres traités, l'Angleterre augmenta la liste de la contrebande, et en arriva même à supprimer tout commerce neutre par son fameux traité de White-Hall avec la Hollande (22 août 1689).

2° Au XVIIIe siècle, la Grande-Bretagne consacre dans ses traités à peu près l'énumération limitée et raisonnable des traités des Pyrénées et d'Utrecht. Il faut citer notamment le traité de 1766 avec la Russie dont l'influence fut très grande par suite de son incorporation dans la déclaration de Neutralité armée, et ses traités de 1763 et de 1786 avec la France. Mais, quand elle n'est pas liée par des conventions, elle ne tient compte que de ses règlements nationaux et arbitraires (6). D'ailleurs, tous les traités deviennent lettre morte durant la lutte acharnée soutenue contre la France, à l'époque de la Révolution et de l'Empire.

3° Au XIXe siècle, l'Angleterre évite de s'engager par des traités, au sujet de la contrebande. Elle a laissé tomber ses anciens accords, sauf avec les États scandinaves. Elle est sans engagement avec les États-Unis, la France, l'Allemagne, l'Espagne, la Hollande, l'Autriche et l'Italie. Le refus de se lier à cet égard est nettement apparu au moment de la guerre de Crimée. Le gouvernement britannique céda sur la question de l'inviolabilité du pavillon neutre, mais refusa toujours d'entamer la question de la contrebande de guerre. Dans sa note du

(1) Dumont, VII, Ire partie, p. 44.
(2) Dumont, *id.*, p. 74.
(3) Dumont, *id.*, p. 282.
(4) Dumont, *id.*, p. 288.
(5) Dumont, *id.*, p. 327.
(6) V. art. cit., Kloen, R. D. I., 1893, p. 135.

29 juin 1854, il affirma son droit de légiférer pour son compte, quant à la fixation de la contrebande de guerre, d'après son système de la contrebande relative [1]. Depuis lors, jamais, même en tant que neutre, il n'a établi limitativement la contrebande, notamment pendant les guerres de Sécession (1863-1865), Franco-Allemande (1870-1871), Turco-Russe (1877-1878), Hispano-Américaine (1898) [2] et Russo-Japonaise (1904).

2° États-Unis.

Dès sa fondation, la jeune république américaine subit en matière de contrebande l'heureuse influence des principes libéraux qui inspiraient la pratique et la législation françaises. Dans son traité de 1778 avec la France, elle adopta l'énumération du traité d'Utrecht, et un acte du Congrès de la même année vint donner à cette disposition contractuelle le caractère de loi nationale. Par son adhésion à la Neutralité armée, elle accepta le catalogue limité du traité de 1766, qui ne comprend plus les chevaux parmi les articles de contrebande.

Mais pendant les guerres de la Révolution, servies par la communauté de traditions, de race et de langue, les doctrines britanniques s'implantent peu à peu.

Le traité de 1794 passé avec l'Angleterre prohibe les munitions navales. De plus, les États-Unis admettent que le belligérant, toutes les fois qu'il le juge utile pour

(1) V. Kleen, même article, p. 138.

(2) A la séance de la Chambre des Communes du 21 avril 1898, M. Balfour, en réponse à une question qui lui était posée, déclara « qu'il n'était pas possible de donner une définition complète de ce qui constitue la contrebande de guerre. Le charbon a été souvent déclaré tel, mais il n'est pas nécessairement dans toute circonstance contrebande de guerre ». (J. D. I. Pr., 1898, p. 286.)

lui, peut saisir les vivres et autres objets « qui ne sont pas généralement réputés contrebande », à la condition de payer une indemnité au propriétaire [1].

Bien qu'il ne s'agisse là que d'un droit de préemption et non de confiscation, on augmente cependant d'une façon indirecte le nombre des articles défendus.

On a dévié « du principe établi dans les conventions antérieures en vertu duquel les vivres, la monnaie, les métaux et les munitions navales avaient été déclarées *libres*, car une marchandise qui peut être saisie, même contre payement du prix, n'est pas libre » [2]. C'est donner aux commandants des navires belligérants le pouvoir arbitraire de canaliser le commerce neutre à leur profit par voie de réquisition, sous la seule condition de payer le prix des marchandises saisies, et revenir, sous la forme de la préemption, à la contrebande relative ou d'occasion qu'admettent les Anglais.

La différence fut vite effacée par la jurisprudence américaine qui adopta une doctrine analogue. Tous les objets d'usage douteux sont saisissables par le belligérant quand il les estime susceptibles d'être employés par l'ennemi à un usage militaire. Le principal élément sur lequel le belligérant fonde son appréciation de cet usage présumé consiste dans la direction de la marchandise vers un lieu militairement occupé par l'ennemi.

Il y a en effet, d'après les Américains, de fortes raisons de croire que, dans ce cas, les marchandises normalement pacifiques sont employées par les troupes adverses. C'est ainsi que, pendant la guerre de 1812 contre l'Angleterre, les vivres furent déclarés contrebande

(1) Traité du 19 nov. 1794 entre l'Angleterre et les États-Unis, art. XVIII (Martens, *Rec.*, V, p. 641).

(2) Kleen, article cité, p. 144.

par le Conseil des prises de Washington toutes les fois qu'ils étaient destinés à un port ou à un territoire ennemi militairement organisé (1). La destination-direction fait présumer de la destination-emploi. On met par là entre les mains du belligérant, juge intéressé, le sort de presque toutes les marchandises, puisque tout peut servir plus ou moins directement à la guerre et que le point d'atterrissage des marchandises est souvent difficile à déterminer et est laissé à l'appréciation arbitraire et peu impartiale d'un commandant de croiseur (2).

Ces principes ont inspiré les Instructions du 20 juin 1898 (3) et le Code de la guerre navale des États-Unis paru en 1900, dont l'article 34 classe les articles de contrebande de guerre en deux catégories :

1° Les articles qui sont en principe et ordinairement employés dans un but militaire en temps de guerre, tels qu'armes et munitions de guerre, matériel de guerre, vaisseaux de guerre ou instruments propres à la fabrication immédiate de munitions de guerre;

2° Les articles qui *peuvent* être et sont employés pour des fins belliqueuses ou pacifiques, *selon les circonstances*.

Les articles de la première catégorie à destination des ports de l'ennemi ou des places occupées par ses forces sont toujours contrebande de guerre. Les articles de la seconde catégorie, lorsqu'ils sont réellement et spécialement à destination des forces militaires ou navales de

(1) La jurisprudence anglaise de lord Stowell était dans ce sens. (V. Twiss, *op. cit.*, II, p. 275.)

(2) Il est souvent difficile de bien déterminer la destination exacte du navire capturé. On en a eu un exemple lors de la guerre hispano-américaine, dans l'affaire de l'*Olinde-Rodrigues* arrêté par les croiseurs américains pour violation du blocus de Cuba et relaxé par un jugement du Conseil des prises des États-Unis. (V. R. G. D. I., 1899, p. 441.)

(3) R. G. D. I., 1898, Documents, p. 14.

l'ennemi, sont contrebande de guerre. En cas de guerre, les articles qui sont contrebande conditionnelle ou absolue doivent être spécifiés dans une publication officielle, lorsqu'ils ne sont pas mentionnés dans des traités conclus antérieurement et encore en vigueur.

L'art. 36, après avoir énuméré les articles de contrebande *absolue* qui, outre les armes et les objets d'usage spécialement militaire, comprennent encore le salpêtre, et les chevaux et mulets, range parmi la contrebande *conditionnelle :* « le charbon, lorsqu'il est à destination d'une station navale, d'un port militaire ou d'un vaisseau ou de vaisseaux de l'ennemi, le matériel pour la construction de chemins de fer et de télégraphes, et l'argent quand ce matériel ou cet argent sont destinés aux forces ennemies ; les vivres, lorsqu'ils sont réellement destinés aux forces militaires de l'ennemi (1). »

Dans leurs traités, les États-Unis sont modérés. Ils s'en tiennent généralement aux armes et aux munitions, sauf quelques écarts pour les chevaux, selles, brides, salpêtre et soufre. Leur très important traité de 1871 avec l'Italie comprend seulement les armes et munitions (2). Mais la législation interne, seule applicable en temps de guerre à l'égard de la grande majorité des neutres, étant basée sur le système de la contrebande relative avec tous ses abus, l'influence de la réglementation conventionnelle reste assez minime dans la pratique.

(1) R. G. D. I., 1902, Documents, p. 1.

Le *Naval War Code*, a été préparé par le capitaine Ch. H. Stockton de la marine des États-Unis, président du Naval War College, et prescrit pour l'usage de la marine de guerre des États-Unis (Washington, 1900, une brochure in-18°, publication du gouvernement).

(2) Martens, *Rec.*, 2e série. Traité du 26 février 1871, p. 57.

3° France.

La France, la première, a adopté relativement à la contrebande des règles claires, précises et objectives, c'est-à-dire fondées sur la raison et le droit, et non sur le caprice égoïste. La liste si raisonnable des articles de contrebande qu'elle fit insérer dans le traité des Pyrénées (1659) devint en quelque sorte une clause de style dans les traités postérieurs d'Utrecht (1713), de Paris (1763), de Versailles (1783), et passa dans la législation interne par sa reproduction dans l'ordonnance sur la marine de 1681 où l'on ne relève qu'une erreur : l'adjonction des chevaux [1]. Depuis, il se produisit quelques défaillances relativement aux munitions navales, à la monnaie et aux métaux, par exemple en 1704, lors de la guerre de la succession d'Espagne.

En 1778, dans son traité avec les États-Unis, la France, au lieu d'user de représailles vis-à-vis de l'Angleterre, resta fidèle à sa modération traditionnelle, et, en 1781, elle adhéra à la ligue de Neutralité armée.

En 1786 et 1787 [2], son influence amena même l'Angleterre à écarter de la contrebande les objets d'usage douteux.

De 1793 à 1815, époque de lutte sans frein où s'obscurcirent les principes mêmes du Droit international, la notion de contrebande de guerre disparaît dans la prohibition générale du commerce des neutres. Malgré cela, les tribunaux de prises résistèrent souvent aux ordres du gouvernement révolutionnaire et, plus tard, de Napoléon, en s'efforçant de maintenir la liste modérée de l'ordon-

(1) Ordonnance de 1681, titre IX, art. 2 (Isambert, *Recueil général*, tome IX, p. 334).

(2) Convention du 15 janvier 1787 (Martens, *Rec.*, IV, p. 229).

nance de 1681, comme les Parlements avaient jadis résisté aux dispositions de cette ordonnance permettant la capture des navires neutres chargés de marchandises ennemies.

Pendant la guerre de Crimée, la France s'en tint à la liste de la ligue de 1780. Elle n'interdit l'envoi en Russie des munitions navales, vivres, machines, houille et chevaux, que de la part des Français (décrets des 24 février et 16 avril 1854). Cela ne visait pas les neutres. Les instructions de mars 1854 ajoutèrent à tort aux armes et aux munitions le soufre, le salpêtre et toutes choses fabriquées pour la guerre qui étaient destinées à l'ennemi, formule vague et pouvant prêter aux abus. Mais, contrairement à son alliée l'Angleterre, la France n'admit pas la contrebande relative pour les choses d'usage douteux. La même règle libérale fut en vigueur durant les guerres de 1859 et de 1870 (1). Depuis, il n'y a à relever qu'un seul écart grave, celui de la prohibition du riz comme contrebande lors des hostilités contre la Chine (1885). C'était frapper à tort les vivres.

4° Allemagne.

Le jeune empire d'Allemagne n'a eu, jusqu'aujourd'hui, que peu d'occasions de formuler les principes qu'il entend appliquer en matière de contrebande. Il semble devoir continuer à suivre les traditions de la Prusse, à laquelle il doit sa formation politique. En 1870, celle-ci tenta de considérer le charbon comme contrebande (2),

(1) Instructions à MM. les officiers généraux, supérieurs et autres du 25 juillet 1870, art. 8 (Duboc, *Le Droit de visite et la guerre de course*, p. 123).

(2) Note du comte de Bernstorff à lord Granville, 24 juillet 1870 (*Arch. Diplom.*, 1871-1872, t. I, p. 260).

mais il faut espérer que cette dérogation accidentelle à des traditions libérales n'est pas l'indice d'une tendance nouvelle.

Dès ses débuts comme État, la Prusse se montra très modérée dans la liste de ses prohibitions qu'elle limita aux armes et aux munitions, n'ajoutant qu'accidentellement le soufre et le salpêtre. Signataire de la ligue de Neutralité armée, elle adopta la liste du traité de 1766, et resta toujours fidèle à ses principes, malgré la pression de l'Angleterre lors de la rupture de la seconde neutralité (1801).

Les traités de 1818 (1) avec le Danemark, de 1827 (2) avec le Brésil et de 1831 (3) avec le Mexique comprennent seulement dans la contrebande les spécialités militaires. Le traité de 1785 avec les États-Unis, renouvelé en 1799 et en 1828, déclare même libre tout commerce entre les neutres et les belligérants, en soumettant seulement les objets de contrebande à la saisie et à un séquestre provisoire.

Le Code civil de la Prusse (*Allgemeine Landrecht*) ne range dans la contrebande, outre les armes et munitions, que le soufre et le salpêtre; et le règlement des prises du 20 juin 1864 ne prohibe en plus des spécialités militaires que les selles et les brides (4).

5° Danemark.

Le Danemark, sauf quelques rares exceptions dues à des actes de pression ou à un sentiment de représailles,

(1) Martens, *Nouv. Rec.*, IV, p. 527.
(2) Martens, *id.*, VII, p. 470.
(3) Martens, *id.*, XII, p. 534.
(4) Kleen, art. cit. (R. D. I., 1893, p. 129).

est toujours resté fidèle aux principes de la Neutralité armée. Les déviations de la notion de contrebande portent surtout sur les munitions navales (traité de 1742 (1) avec la France, de 1780 (2) et de 1814 (3) avec l'Angleterre, déclaration de neutralité de 1793) (4), et les vivres (guerre de 1710 contre la Suède). Et encore les matériaux de constructions navales étaient-ils exceptés de la prohibition quand ils étaient des produits du pays neutre et qu'ils n'étaient pas adaptés à un usage militaire.

6° Espagne.

En matière de contrebande, l'Espagne a suivi la pratique française. Avant la paix de Westphalie, lors de sa lutte contre les Provinces-Unies révoltées, elle avait édicté des prohibitions excessives à l'égard des vivres et des munitions navales. Mais sa suprématie maritime disparue, elle revint aux principes modérés dont s'inspiraient les nations de second ordre qui formeront plus tard la Neutralité armée à laquelle elle accéda.

En 1898, pendant la guerre contre les États-Unis, elle s'en tint aux objets d'usage spécialement militaire. Elle n'ajouta que le soufre, et encore, au cours des hostilités, le gouvernement espagnol donna-t-il des ordres au département de la marine pour que temporairement cet article ne fût pas traité comme contrebande de guerre (5).

7° Autriche-Hongrie.

Puissance maritime de minime importance, l'Autriche-Hongrie n'a que très peu souvent manifesté son opinion

(1) De Clercq, *Rec.*, I, p. 46.
(2) Martens, *Rec.*, III, p. 177.
(3) Martens, *Nouv. Rec.*, I, p. 678.
(4) Martens, *Rec.*, V, p. 557.
(5) J. D. I. Pr., 1898, p. 429 et 627.

relativement à la contrebande. Partie contractante dans la Neutralité armée, elle adopta la liste de 1766 qu'elle se borna à peu près à renouveler par le décret du 3 mars 1864 (1); mais son décret du 29 juillet 1870, qui défend aux navires nationaux « d'apporter aux belligérants des objets qui sont réputés contrebande selon le droit international ou les *ordonnances publiées par les gouvernements* belligérants » (2), est l'indice d'une fâcheuse tendance à se rallier au système anglais de la contrebande occasionnelle.

8° Hollande.

A l'époque de sa prépondérance maritime, la Hollande introduisit dans la pratique le système de la contrebande accidentelle. Au XVIIe siècle, toutes ses listes de contrebande promulguées par décrets contiennent, en dehors des articles de guerre proprement dits, les matériaux de constructions navales, les céréales et les vivres. Elle en arrive même à prohiber tout commerce avec ses ennemis lors de ses guerres avec l'Espagne (1599) et la France (1689).

Ses traités passés à cette époque avec les puissances étrangères : Angleterre, France, Suède et Espagne, comprennent parmi la contrebande des articles pacifiques, notamment les chevaux (3).

Passée au rang des États secondaires, la Hollande adopta des principes plus libéraux. Adhérente à la Neutralité armée et à sa liste de contrebande, elle est toujours restée depuis fidèle à ses idées modérées.

(1) Kleen, art. cité, p. 141.
(2) Kleen, art. cité, p. 142.
(3) Kleen, art. cité, p. 150.

9° Italie.

Comme l'Allemagne, État de formation récente, l'Italie a eu peu d'occasions de prendre position dans la question de la contrebande. La Sardaigne adhéra en 1783 à la Neutralité armée et à la liste de 1766. Depuis l'unité italienne, la matière a été réglée par une loi intérieure. Le Code de la marine marchande (1866) ne répute contrebande (art. 216) que « les munitions de guerre de toute espèce et généralement tout ce qui, sans manipulation, peut servir à un *armement immédiat* maritime ou terrestre », mais avec cette restriction : « sauf les diverses conventions par traités et les « *déclarations spéciales faites au commencement des hostilités* » (1). Cette réserve semble donner à penser que, à côté de règles fixes et stables, basées sur les traités et les principes juridiques, le législateur italien reconnaît la valeur des décrets de circonstance rendus par les belligérants et pourra y recourir quand il y sera intéressé. C'est la voie ouverte à un règlement de contrebande occasionnel analogue à celui de l'Angleterre.

Le traité de 1871 conclu avec les États-Unis peut être cité comme un modèle de modération. Il limite les prohibitions aux spécialités militaires et définit d'une manière claire et précise les articles de guerre : « objets manufacturés, préparés et adaptés *expressément* pour faire la guerre sur terre ou sur mer (2). »

10° Russie.

Signataire du traité de 1766 avec l'Angleterre, qui a exercé une si grande influence par son incorporation

(1) V. *Code de la marine marchande italien*, trad. Prudhomme. Paris, 1896.

(2) « *Materials manufactured, prepared an formed expressly to make war by sea or land.* » Traité du 26 fév. 1871, art. XV (Martens, *Rec.*, 2° série, p. 57).

dans la déclaration de 1780, la Russie a été l'initiatrice et le soutien de la ligue de Neutralité armée. Malgré quelques défaillances relativement aux vivres et aux munitions navales que l'on relève au cours de la lutte contre la France révolutionnaire (1793), elle avait jusqu'aujourd'hui conservé une réglementation très modérée de la contrebande, n'ajoutant aux articles de guerre proprement dits que le soufre et le salpêtre (guerre Turco-Russe 1877). Mais, elle vient de rendre, il y a quelques mois, au début de la guerre contre le Japon, un décret qui prohibe purement et simplement de nombreux objets de l'usage le plus pacifique qui n'avaient, jusqu'ici, été rangés que dans la contrebande relative ou occasionnelle par l'Angleterre ou les États-Unis.

L'art. 6 de l'Ukase du 27 février 1904 porte en effet :

« Sont classés comme contrebande de guerre les objets suivants :

» *a)* Toute espèce d'armes blanches, aussi bien montées qu'en parties détachées, ainsi que des cuirasses.

» *b)* Tous les accessoires d'armes à feu et les munitions, aussi bien les projectiles, fusées, capsules, cartouches que la poudre de salpêtre et le soufre.

» *c)* Tous matériaux ou accessoires servant pour les explosifs, comme les mines, la dynamite, la pyroxyline, certaines substances détonantes, et tout ce qui est employé dans les explosions.

» *d)* Tous les accessoires de l'artillerie, du génie, du train des équipages, comme les affûts, les avant-trains d'affût, les gargousses, les caisses de chargement, les forges et cuisines de campagne, les instruments qui en dépendent, les pontons, les chevalets à ponts, le harnachement, etc.

» *e)* Les objets d'équipement et d'habillement des troupes, tels que les cartouchières, sacs, ceinturons, cuirasses, outils de pionniers, tambours, chaudrons de campagne, selles, harnachements, uniformes, tentes, etc.

» *f)* Les navires se rendant dans les ports ennemis, même naviguant sous un pavillon de commerce neutre, si, d'après la construction de leur coque, leur disposition et autres signes semblables, ils sont visiblement construits dans le but de servir comme navires de guerre et s'ils se rendent dans ces ports ennemis pour être vendus ou remis à l'ennemi.

» *g)* Toutes sortes de machines et chaudières pour navires, tant montées qu'en parties détachées.

» *h)* Toutes sortes de combustibles, comme la houille, le naphte, l'esprit de vin, etc.

» *i)* Les objets et matériaux pour lignes téléphoniques, télégraphiques et pour les chemins de fer.

» *j)* Tous objets destinés principalement à la guerre continentale et maritime, ainsi que le riz, les vivres et également les chevaux, les bêtes de somme et autres animaux, qui peuvent servir dans la guerre, s'ils sont expédiés aux frais ou à l'ordre de l'ennemi (1). »

Selon la coutume anglaise, la Russie complète sa réglementation de la contrebande, à mesure que le besoin s'en fait sentir, par des décrets rendus au cours des hostilités. C'est ainsi que le *Messager officiel* du 10 mai 1904 publie un Rescrit impérial déclarant le coton contrebande de guerre. La raison de cette décision est que le coton est employé dans la fabrication de certains explosifs (2).

(1) *Journal des Débats*, n° du 1er mars 1904.
(2) Note Havas du 11 mai 1904.

11° Japon.

De même qu'il a emprunté aux nations occidentales leur organisation politique, administrative, judiciaire et militaire, le Japon a copié leur jurisprudence et s'est inspiré de leurs décrets relativement à la contrebande. Ce sont surtout les ordonnances anglo-américaines qui lui ont servi de modèle, et il a adopté leur système de la contrebande occasionnelle dans son application aux *res ancipitis usus*. Voici la récente circulaire du ministre de la marine japonaise publiée à l'occasion de la guerre contre la Russie.

« 1° Sont considérés comme contrebande : les armes, les munitions, les substances explosives, ainsi que leurs matières premières, comme le plomb, le salpêtre, le soufre, etc., et les machines servant à leur fabrication ; le ciment, les uniformes, les objets d'équipement en général pour les troupes de terre ou de mer, les blindages, les matériaux et machines destinés à la construction et à l'armement des navires, et, *en général, tous les produits utilisables dans un but de guerre.*

» 2° Seront également considérés comme contrebande de guerre, *s'ils sont en route à destination des troupes ennemies ou de places ennemies où ils puissent être utilisés pour la guerre :* les vivres, boissons, chevaux, harnachements, voitures, fourrages, charbon, bois, monnaie, or ou argent non monnayés, matériel pour des installations télégraphiques ou téléphoniques, ou pour la construction des voies ferrées.

» 3° Sera à l'abri de ces dispositions, la quantité d'objets de ce genre nécessaires, sans contestation possible, pour les besoins du navire lui-même (1). »

(1) *Journal des Débats*, n° du 14 février 1904.

12° **Suède.**

Avant la Neutralité armée, la Suède promulgua en général des listes très restreintes de contrebande. Mais dans les nombreux traités qu'elle passa aux XVIIe et XVIIIe siècles, elle fut amenée, par les tendances contraires de ses cocontractants, à étendre la notion de contrebande. Dans divers accords avec l'Angleterre en 1656 (1), 1661 (2), 1664, 1665, elle prohibe successivement les vivres et la monnaie, le salpêtre et les chevaux. Le traité de 1803 (3) avec l'Angleterre soumet les vivres à la préemption et déclare contrebande les munitions navales lorsqu'elles peuvent être employées immédiatement à l'équipement des navires de guerre. Mais ce traité est remarquable en ce qu'il sauvegarde le trafic des matières premières, lorsqu'elles sont les produits du sol de la puissance neutre, en les soumettant simplement à la préemption.

Une des premières adhérentes à la Neutralité armée, la Suède a fort peu dévié de la voie libérale alors adoptée. Le décret du 8 avril 1854 qui constitue sa législation interne actuelle reproduit le catalogue de 1766 et n'ajoute aux articles spécialement militaires que le soufre et le salpêtre, les selles et les brides.

Si l'on essaie de tirer une conclusion de l'examen des diverses législations, en ce qui regarde la réglementation de la contrebande, on peut dire qu'il manque actuellement un principe positif, uniforme, universellement accepté, qui permette de définir d'une façon précise ce que l'on entend par contrebande de guerre et de donner

(1) Hertslet, *Collection of the treaties*, II, p. 317.
(2) Dumont, VI, IIe partie, p. 384.
(3) Martens, *Rec.*, VIII, p. 91.

une énumération fixe et stable des objets prohibés. Chaque nation réglemente la contrebande en s'en tenant uniquement à sa loi particulière ou aux traités qu'elle a conclus. Cette situation a été nettement mise en relief par M. de Bulow, chancelier de l'empire allemand, dans son discours au Reichstag du 10 janvier 1900, relatif à un projet de conférence internationale. On a fait ressortir, dit-il, « qu'il n'existait pas de principes de droit liant toutes les puissances maritimes, en ce qui concerne le droit des puissances neutres de faire du commerce avec les puissances belligérantes et les droits des puissances belligérantes de faire du commerce avec les puissances neutres. Il a été proposé à plusieurs reprises de régler cette question par la voie d'ententes internationales. Les efforts faits dans ce sens sont venus se heurter contre des difficultés soulevées pour des raisons diverses par les puissances.

» Dernièrement encore, à la conférence de La Haye, on a essayé d'amener la discussion sur ces questions. Or, l'on est arrivé à conclure qu'il était désirable que, dans des conférences internationales ultérieures, on essayât de régler les droits maritimes des neutres et la question de la propriété privée. L'Empire allemand ne refuserait ni son assentiment ni son concours au règlement de ces questions, si le concours des autres puissances permettait d'espérer que, par voie d'entente internationale, on pourrait avancer mieux que ce n'a été le cas jusqu'à ce jour, vers une résolution heureuse des points de droit maritime en litige. En attendant, le promoteur de la proposition n'a que trop raison lorsqu'il dit que le droit maritime est encore très vague. Le droit maritime reste assez élastique et continuera à présenter des lacunes, beaucoup de lacunes qui, dans les conditions actuelles,

n'apparaissent que trop souvent aux moments critiques. » L'orateur reconnaissait par ailleurs le manque de précision qu'avait en pratique la notion de contrebande dont la réglementation est abandonnée au caprice des gouvernements intéressés. « On n'est pas d'accord, ajoutait-il, sur la nature des marchandises qui sont considérées comme contrebande de guerre. A l'exception des armes et des munitions de guerre, *ce sont les cas particuliers qui décident*, à moins que la puissance belligérante ait fait connaître aux puissances neutres, sous une forme légale et d'une façon expresse, quels sont les objets qu'elle a l'intention de traiter comme contrebande de guerre et que les puissances neutres n'aient soulevé aucune objection (1). »

La cause de cette anarchie juridique est imputable à la résistance que toutes les tentatives d'unification ont rencontrée de la part de l'Angleterre. Celle-ci a toujours refusé de se joindre aux nations continentales afin d'établir par une entente internationale une définition et une énumération obligatoire pour tous les États. Elle a revendiqué le droit de promulguer « selon les circonstances », c'est-à-dire selon son intérêt du moment, des édits de contrebande ayant un caractère transitoire et momentané, considérant que le règlement de la contrebande était plutôt du domaine de la politique que du domaine de la législation. Ainsi que le constatait M. de Bülow, ce sont les cas particuliers qui décident.

Les États neutres semblent actuellement avoir pris leur parti de cet état de choses dans l'espoir d'en profiter à leur tour quand ils seront devenus belligérants.

(1) Despagnet, *Chronique de la guerre sud-africaine* (R. G. D. I., 1900, p. 825 et 826).

SECTION III

Développement historique de la Doctrine.

La doctrine, très lente à se former, n'apparaît qu'assez tard, au commencement du XVIIe siècle, alors que la contrebande avait déjà été réglementée par les législations nationales et les traités internationaux.

On était en droit d'espérer que, réagissant contre les tendances égoïstes, empiriques et arbitraires de la pratique, les publicistes baseraient leurs théories sur des principes juridiques « indépendants des intérêts de telle nation ou de tel parti » [1]. Ils n'ont pu malheureusement se dégager d'une façon complète des préjugés de leur époque et échapper à l'influence des idées de philosophie brutale qui dominaient alors la politique des nations.

Serviteurs aveugles de leur législation nationale, s'efforçant d'en excuser ou d'en légitimer les abus au lieu de les critiquer et de les réformer, leur influence s'est exercée au détriment de la saine et juste compréhension de la notion de contrebande et ils ont rendu plus difficile l'établissement d'un règlement impartial et unanimement accepté.

Il est explicable que les anciens auteurs aient eu de fâcheuses complaisances pour les peuples en guerre, car ils étaient encore influencés par les vieilles tendances qui faisaient considérer le belligérant comme l'arbitre suprême des restrictions commerciales. D'un autre côté, les belligérants, ayant reconnu la liberté du commerce neutre, voulaient renouveler en partie et par

[1] Kleen, art. cité (R. D. I., 1893, p. 239).

une voie indirecte l'ancienne prohibition générale, en étendant la notion de contrebande. Pendant longtemps, jusqu'à la Neutralité armée, ils semblent comme investis d'un droit de défense, qui les autorise à interdire le trafic de tout ce qu'ils jugent devoir renforcer l'adversaire. Les publicistes n'osent combattre leurs prétentions les plus exagérées dans ce sens et se bornent à les « engager à la modération par quelques arguments timides et d'une portée purement pratique » (1).

C'est de nos jours seulement, en France et en Allemagne notamment, que les auteurs de droit international ont essayé d'établir un règlement de la contrebande d'après des principes juridiques, en en limitant la notion par une définition et une énumération qui empêchent les extensions exagérées et arbitraires et en tenant compte des droits des neutres et non plus simplement du caprice omnipotent du belligérant.

Dans l'évolution de la doctrine, on peut distinguer trois écoles :

1° L'école encore existante qui, donnant uniquement comme fondement à la contrebande le *droit de défense du belligérant*, permet à celui-ci d'interdire le commerce de tout ce qui peut lui nuire et d'étendre ainsi les prohibitions à des objets autres que les armes et les munitions ;

2° L'école qui envisage surtout le *droit des neutres* de conserver malgré la guerre la liberté de leur négoce pacifique et qui ne considère leur *devoir* de s'abstenir du commerce des spécialités militaires que comme un corrélatif de ce droit. Elle ne défend aux neutres que le trafic

(1) Kleen, art. cité (R. D. I., 1893, p. 240).

des armes et munitions, seules choses dont la fourniture porte atteinte à la sécurité des belligérants, leur droit de commerce libre subsistant pour le surplus [1].

3° L'école de quelques rares publicistes de nos jours qui écartent la notion de contrebande de guerre et permettent aux neutres de tout fournir aux belligérants même les armes et les munitions, en vertu de leur droit absolu de commerce. On peut la désigner sous le nom d'*École idéaliste*.

1° École du droit de défense des belligérants.

Alberico Gentile [2]. — Suivant lui, nous l'avons vu [3], le droit de défense du belligérant est un droit de conservation de l'État, donc un droit public qui doit l'emporter comme supérieur sur le droit de commerce des neutres, droit purement privé appartenant à de simples particuliers. Le belligérant, en vertu de ce droit de salut et de légitime défense, fixe à sa guise tout commerce qu'il juge à propos d'interdire aux particuliers neutres.

Nous avons montré l'erreur de Gentile qui ne voit pas que le droit de commerce est un droit des États neutres et non des particuliers, bien qu'il soit exercé par ceux-ci. C'est donc aussi un droit public qui, vu l'égalité des États, n'a pas à céder devant celui des belligérants. Ce droit de commerce, étant au contraire celui de tous les États neutres, doit l'emporter comme universel sur le droit public mais isolé du belligérant.

Grotius [4], plus que tout autre, a encouragé les abus des

(1) V. *supra* p. 51 et suiv.

(2) *De jure belli commentationes*. Oxford, 1588-1589.

(3) Cf. *supra* p. 41.

(4) *De jure belli ac pacis*. Paris, 1625. (Traduction Pradier-Fodéré, 1867, liv. III, ch. I, § V; ch. XXII, § I).

belligérants en leur reconnaissant d'abord le droit de fixer la contrebande et d'imposer à ce sujet leur loi aux neutres, et en adoptant ensuite une classification de nature à favoriser leur arbitraire.

Il classe les objets, par rapport à la contrebande, en trois catégories :

1° Les objets servant exclusivement à la guerre, qui sont contrebande dans tous les cas, tels les armes et les munitions.

2° Les objets d'usage nettement pacifique, ne pouvant être utilisés pour la guerre, qui ne sont jamais contrebande.

3° Les nombreux objets d'usage douteux *(res ancipitis usus)*, c'est-à-dire normalement d'un usage pacifique, mais susceptibles cependant d'être employés plus ou moins directement à un usage militaire. Grotius mentionne comme exemple : l'argent, les vivres, les navires, les équipements; mais il est évident que la liste peut s'allonger à l'infini et comprendre en outre notamment : les métaux propres à la fabrication des armes, les matériaux de constructions navales, les munitions navales, les éléments de la poudre (soufre, charbon, salpêtre). Le belligérant a, au début des hostilités et même dans chaque cas spécial, un pouvoir absolu d'appréciation pour déclarer ou non ces choses contrebande, suivant leur emploi présumé, leur destination, leur importance, leur qualité ou leur quantité.

Grotius juge qu'on doit simplement séquestrer ces articles durant la guerre, sans les confisquer, à la différence de ceux compris dans la première catégorie. Il admet cependant leur confiscation quand le belligérant qui les saisit estime en avoir pour lui un besoin urgent.

Ce système a donné naissance à deux contrebandes quant aux *res ancipitis usus*.

1° *La contrebande relative*. Le caractère de contrebande des objets d'usage douteux est apprécié subjectivement par le belligérant intéressé relativement au besoin qu'en a l'ennemi.

2° *La contrebande occasionnelle ou accidentelle*. Les *res ancipitis usus* sont déclarées contrebande par le belligérant accidentellement, d'après les circonstances ou occasions et suivant certains éléments d'appréciation : l'emploi présumé, l'importance, la destination, etc. C'est le système des *Orders in Council* britanniques et de la législation américaine.

Les idées de Grotius ont favorisé tous les abus des belligérants, spécialement de l'Angleterre, qui légitime encore aujourd'hui sa pratique par les théories du célèbre publiciste hollandais. On peut ainsi paralyser à peu près tout commerce neutre, surtout de nos jours où toutes les industries coopèrent plus ou moins à la guerre. Cette classification ambiguë et arbitraire a été le grand obstacle opposé à une détermination précise et juridique de la contrebande et a contribué à perpétuer une réglementation chaotique, fertile en injustices et en malentendus.

Heineccius (1), sous l'influence du système de Grotius, exagère l'énumération de la contrebande en y comprenant en outre des armes et munitions, le salpêtre, les chevaux, les vivres et les munitions navales, lorsque ces choses sont destinées à un usage militaire. Cette présomption d'emploi de la part du belligérant est, on l'a vu, purement subjective et intéressée.

(1) *De navibus ob vecturam vetitarum mercium commissis*, Hale, 1721, ch. I, § 14.

Hübner ([1]), adoptant la division tripartite de Grotius, range parmi les *res ancipitis usus* les articles suivants dont l'énumération témoigne d'idées peu exactes et peu précises sur la contrebande : « Les armes à feu ou blanches artistement travaillées; l'or, l'argent et le cuivre, monnayés et en masse; les grains, blés, salaisons et autres provisions de bouche de première et de seconde nécessité; le fer en barre, l'acier, le plomb, le salpêtre; le chanvre, le lin; les goudron, brai, poix, résine; les planches et autres bois de construction propres pour des navires de cinquième rang et au-dessous; les cordages, voiles, mâtures, poulies et autres agrès pour de tels vaisseaux; les gros draps et autres étoffes également propres pour l'habillement des troupes et pour le vêtement des citoyens peu aisés. »

On est étonné de voir, dans ce catalogue d'articles d'usage douteux, les armes blanches ou à feu artistement travaillées, car le cachet artistique qu'elles peuvent avoir ne leur enlève rien de leur caractère de spécialité militaire, c'est-à-dire de contrebande *certaine*.

Hübner fait dépendre le caractère de contrebande des *res ancipitis usus* de la direction de ces objets vers l'ennemi, par la présomption que, dans ce cas, ils seront nécessairement employés à un usage militaire. Cette solution servit de fondement à la jurisprudence des tribunaux de prises des États-Unis et même à leur législation interne. La direction vers l'ennemi, bien que souvent difficile à établir, sert à déterminer le caractère de contrebande des spécialités militaires; mais, lorsqu'il s'agit d'articles d'un usage normalement pacifique, elle

([1]) *De la saisie des bâtiments neutres*, La Haye, 1759, 2 vol., t. II, 2e partie, ch. I, § 5.

est impuissante à changer leur nature par une présomption d'emploi purement gratuite.

Bynkershoek (1) critique vivement le système de la contrebande occasionnelle des *res ancipitis usus* introduit par Grotius et montre les injustices et les abus qu'il entraîne. Il dénie au belligérant le pouvoir sans contrôle de déterminer, sous le prétexte d'un prétendu droit de nécessité et dans chaque cas particulier, la contrebande de guerre, ce qui conduit à la suppression même de tout commerce neutre.

Au lieu de cette réglementation précaire et subjective du belligérant, il veut une règle permanente et d'une application générale qu'il prétend trouver dans les clauses ordinaires des traités ou des lois nationales.

Malheureusement, Bynkershoek tient compte uniquement des traités et des lois de la Hollande, sa patrie, qui renfermaient alors quelques prohibitions exagérées (2), et il se trouve ainsi en opposition avec son principe de stricte réglementation. Il est amené à déclarer qu'*exceptionnellement, quand cela est indispensable,* le belligérant peut déclarer contrebande ce qui de sa nature ne l'est pas, comme, par exemple, une denrée dont l'ennemi a un besoin urgent et dont la fourniture serait susceptible de modifier le résultat des hostilités. Il essaie de faire dériver cette règle exceptionnelle des dispositions exceptionnelles des traités. Donnant ainsi comme fondements à sa théorie les errements de la pratique contre lesquels son but était de réagir, il retombe dans tous les abus du système de Grotius.

(1) *Questionum juris publici libri II,* liv. I, ch. X (Cornelii van Bynkershoek *Opera omnia*, édition Philippus Vicat, Coloniae Allobrogorum, 1761).

(2) Les décrets hollandais dirigés contre le commerce suédois avaient interdit divers articles, notamment les munitions navales. De même les décrets de 1639, 1652, 1657 contre l'Angleterre, l'Espagne, le Portugal.

La plupart des autres publicistes, partant de l'idée de Hobbes que dans la guerre chacun lutte suivant ses moyens et contre tous — *bellum omnium contra omnes* — considèrent les belligérants comme placés, par ce fait, dans une situation privilégiée qui leur permet de modifier à leur gré les conditions de la vie internationale.

Lampredi (1) estime en conséquence que le belligérant a le droit de faire tout ce que la nécessité de guerre lui commande et notamment d'étendre la notion de contrebande comme il le juge utile pour lui. Les neutres, de leur côté, ont le droit absolu et incontestable de continuer leur commerce malgré la guerre. Les deux droits ainsi en présence sont opposés et inconciliables. Ils doivent demeurer perpétuellement en lutte, car Lampredi n'admet pas de règle objective et fondée en elle-même, dérivée des devoirs correspondant à ces droits, pour les limiter et les contenir chacun dans sa sphère d'activité.

Le belligérant saisit tout ce qu'il peut et tout ce qu'il veut comme contrebande. Les neutres continuent à expédier tout ce qu'ils veulent, à leurs risques et périls. Ils n'ont que deux remèdes à cette situation : opposer la violence à la violence, extrémité toujours aléatoire lorsqu'on a affaire à un État puissant, ou contracter des traités qui limitent la contrebande et restreignent l'initiative des belligérants. Ce droit de la contrebande, purement conventionnel, sans existence en dehors des traités qui le créent, est essentiellement précaire et instable. Les pactes ne sont que des expédients momentanés, sans base solide, et incapables de remplacer un principe fixe et invariable.

(1) *Del commercio dei populi neutrali*, Florence, 1788, t. I, ch. I.— Edit. française de Peuchet, 1 vol., Paris, 1805.

Vattel (1) professe une théorie identique, qu'il exagère encore en expliquant par la nécessité l'antinomie des deux droits opposés et absolus du neutre et du belligérant. Quand, dit-il, en parlant des nations neutres, « je leur ai notifié ma déclaration de guerre à tel ou tel peuple, si elles veulent s'exposer à lui porter des choses qui servent à la guerre, elles n'auront pas sujet de se plaindre au cas où leurs marchandises tombent dans mes mains. Elles souffrent, il est vrai, d'une guerre à laquelle elles n'ont point de part, mais c'est par accident. Je ne m'oppose point à leur droit, j'use seulement du mien, et si nos droits se croisent et se nuisent réciproquement, c'est par *l'effet d'une nécessité inévitable.* »

Vattel trouve logique que le neutre souffre, même directement, des hostilités auxquelles il reste étranger, tout comme s'il était en guerre avec le belligérant, puisqu'il lui arrive d'en supporter les conséquences indirectes par la perturbation que causent les opérations militaires à ses relations commerciales.

Après avoir défini la contrebande « choses qui sont d'un usage particulier pour la guerre », il y comprend en outre des articles militaires, les bois, les matériaux de constructions navales, les chevaux et les vivres « en certaines *occasions* où l'on espère réduire l'ennemi par la famine ».

Valin (2), pour légitimer la prohibition du matériel maritime, invoque l'ordonnance française de 1700, promulguée seulement à titre de représailles contre l'Angleterre au commencement de la guerre de la Succession d'Espagne, et le traité de 1742 avec le Danemark,

(1) *Droit des gens ou Principes de la loi naturelle,* édit. Pradier-Fodéré, Paris, 1863, t. II, liv. III, § 111 et 112.

(2) *Commentaires sur l'ordonnance de la marine de 1681*, La Rochelle, 1766, liv. III.

convention tout accidentelle et sans grande influence sur la pratique ultérieure.

De Martens (G.-Fr.) (1) condamne l'interdiction générale du commerce neutre par les belligérants, mais seulement en tant « qu'il n'existe pas de cas d'urgence si extraordinaire que le soin de propre conservation devienne la première de toutes les lois ». C'est reconnaître au belligérant le droit de tout prohiber en cas de nécessité. De même que Vattel, cet auteur adopte la théorie des droits absolus et opposés du neutre et du belligérant et reconnaît à ce dernier le droit de saisir dans les circonstances extraordinaires « les marchandises qui ne servent pas exclusivement à la guerre ».

Tetens (2) classe comme contrebande « les matériaux propres à faire des instruments de guerre et dont la destination à cet usage n'est pas douteuse », tels que le soufre, le salpêtre, le goudron, le chanvre et les bois de construction. Il rend passibles de confiscation « toutes choses, dès que leur destination pour les armements ennemis est manifeste », mais soumet simplement à la préemption les articles d'usage double qui, sans être destinés à la guerre, peuvent cependant « être importants ou nécessaires pour l'usage militaire ».

Ces fâcheuses tendances à exagérer le pouvoir despotique du belligérant et à ne voir dans le commerce neutre qu'un ensemble d'intérêts particuliers, dont l'importance ne peut être mise en balance avec celle du but militaire à atteindre, ont inspiré la jurisprudence des

(1) *Précis du Droit des gens,* Göttingue, 1789; édit. Vergé, Paris, 1864, t. II, § 312, 314, 315.

(2) *Considérations sur les droits réciproques des puissances belligérantes et des puissances neutres sur mer,* Copenhague, 1805, IIIe sect., p. 101 et suiv.

tribunaux de prises anglais, surtout depuis les juges sir James Marriott et sir William Scott (lord Stowell), à la fin du XVIIIe et au commencement du XIXe siècle. Elle peut se résumer en deux propositions :

1° Le belligérant déclare contrebande tout ce qu'il juge nécessaire suivant les circonstances et les besoins du moment, ce qui constitue la contrebande relative et occasionnelle.

2° Les neutres se soumettent ou non, mais ils expédient ce que le belligérant qualifie contrebande à leurs risques et périls. C'est pour eux une « commercial adventure ».

Cette jurisprudence a servi de fondement aux théories « accidentelles » de la vieille école de publicistes, en majorité anglais, qui compte encore aujourd'hui quelques notables représentants.

Kent et Manning (1), contemporains de l'époque troublée où la Grande-Bretagne abusa le plus de ce système accidentel, reflètent fidèlement les idées du grand juge des prises, sir W. Scott, dont ils rapportent la jurisprudence.

Wheaton (2), sous prétexte que la diversité des législations et des traités rend impossible l'établissement d'un principe fixe et général, légitime le mode de fixation de la contrebande suivant chaque cas particulier. Il néglige, de parti pris, les principes modérés qui inspiraient la doctrine et la pratique des nations continentales pour s'en tenir uniquement au point de vue britannique.

Les auteurs de cette école estiment d'ailleurs que

(1) J. Kent, *Commentaries on international law* (Boston, 1826), 2e édit., Cambridge et Londres, 1878, ch. VIII et IX. — W. O. Manning, *Commentaries on the law of nations* (Londres, 1839), édition Sheldon Amos, Londres, 1875, liv. V.

(2) Wheaton, *Éléments de droit international*, 2e édit. française, Leipzig, 1864, t. II, p. 138.

le belligérant peut, au commencement de chaque guerre et même toutes les fois que le besoin s'en fait sentir au cours des hostilités, dresser une liste d'objets de contrebande, et pour la déterminer, ils recourent la plupart aux jugements des cours de prises de l'époque révolutionnaire et napoléonienne, alors que les croiseurs anglais saisissaient à peu près tous les articles du commerce neutre.

Phillimore (1) invoque cette jurisprudence pour déclarer contrebande relative les matériaux de constructions navales, les chevaux, la houille, etc., toutes les fois que le belligérant a des raisons de croire ces objets destinés à un usage militaire, à cause de leur direction ou de leur quantité.

Wildman (2), en citant une infinité de cas, considère comme adoptées de fait les prohibitions accidentelles qui se présentent le plus souvent dans les traités ou dans la législation — la législation anglaise exclusivement, — par exemple: les matériaux de constructions navales, les munitions navales et même les vivres. Il exige, lui aussi, comme conditions de saisissabilité des présomptions subjectives ou arbitraires: la mauvaise foi, l'intention, l'emploi, la quantité, impossibles à déterminer d'une façon certaine.

Travers Twiss (3), ainsi que les auteurs récents, introduit quelques correctifs plus apparents que réels.

Pour les *res ancipitis usus,* il faut, d'après lui, faire varier les décisions suivant les besoins que l'ennemi peut

(1) Phillimore (sir Robert), *Commentaries upon international law*, 2e édit., Londres, 1871-1874, vol. III, § 234-284.

(2) Wildman, *Institutes of international law*, Londres, 1850, vol. II; *Rights in time of war*, ch. V.

(3) Travers Twiss (sir), *Le Droit des gens ou des nations considérées comme communautés politiques indépendantes*, t. II. *Des droits et des devoirs des nations en temps de guerre*, trad. franç., Paris, 1889.

avoir de telle ou telle chose. On ne déclarera pas contrebande ce qu'il possédera en abondance, mais seulement ce dont il manquera. Ainsi, dit Twiss : « les besoins d'une puissance continentale en temps de guerre peuvent ne pas être les mêmes que ceux d'une puissance insulaire ; par exemple, des chevaux peuvent être nécessaires pour mettre une armée en mouvement sur terre, tandis que des provisions pour navires seront nécessaires pour faire mouvoir des navires sur mer. Il peut en conséquence être juste de défendre à un commerçant neutre de transporter des chevaux dans les ports d'une puissance continentale, tandis que, avec autant de raison, le transport de provisions pour navires au pays d'une puissance insulaire peut être justement prohibé (1). »

Pour rendre moins vague la réglementation de la contrebande *conditionnelle* (ou relative), Twiss veut une notification générale, faite par le belligérant au commencement des hostilités, des objets d'usage douteux qu'il entend confisquer, mais il reconnaît la difficulté de déterminer exactement les objets de contrebande relative, et il cite l'exemple, tiré de l'ouvrage de Ward (2), des peaux de bœuf, article essentiellement pacifique, dont les Espagnols se servirent pour protéger les batteries flottantes employées contre Gibraltar, lors du fameux siège de 1780.

Hall (3) prétend qu'il est impossible de limiter la contrebande aux munitions de guerre. « Les articles qui composent la contrebande, dit-il, doivent varier selon les circonstances spéciales de chaque cas particulier. Cette proposition est la simple expression du sens com-

(1) Twiss, *op. cit.*, t. II, ch. VII, § 143, p. 272.
(2) Ward, *Essay on contraband*, Londres, 1801, p. 248.
(3) Hall (W.-E.), *Treatise on international law*, Oxford, 1880, § 236-254.

mun. Il n'est pas douteux que la plupart des articles en usage aussi bien dans la guerre que dans la paix sont à l'occasion aussi essentiels à la conduite des hostilités que les armes elles-mêmes (1). » La raison qui fait prohiber les armes et munitions, c'est qu'il n'y a pas de doute quant à leur emploi, mais pour les *res ancipitis usus*, le doute existe et leur caractère de contrebande dépendra de leur présomption d'emploi à la guerre, autrement dit de leur destination.

Les articles d'usage douteux comprennent notamment, d'après Hall, les matériaux de constructions navales, la houille, les vivres, les vêtements, la monnaie et les métaux.

En dehors de l'Angleterre, malgré quelques nuances, beaucoup d'auteurs continentaux arrivent au même résultat.

Heffter(2) veut écarter l'arbitraire des belligérants et adopter un principe commun qui n'est pour lui que l'usage général consacré par les lois et traités. Or, nombre de ces lois et traités en viennent à déclarer contrebande des *res ancipitis usus,* tels que les chevaux, les matières premières propres à la fabrication des munitions de guerre, le fer, la fonte, l'acier, les munitions navales, les vivres, la monnaie et les métaux précieux en barres. « Ces divers objets, écrit Heffter, ne sont pas d'un usage direct et exclusif pour la guerre et uniquement propres à la guerre. On ne saurait prétendre qu'ils portent nécessairement le caractère de contrebande. C'est seulement dans le cas où, par leur transport vers

(1) Hall, *op. cit.*, § 241, p. 578.

(2) *Le Droit international de l'Europe,* traduct. Bergson, 4e édit. française, augmentée par Geffcken, § 160, p. 386 et suiv.

l'un des belligérants, le commerce neutre prend le caractère de secours manifestement hostile que l'autre belligérant a le droit d'empêcher le fait[1]. » Mais le transport vers l'adversaire est la condition d'existence de toute contrebande, même de celle des armes et munitions, et quant au caractère hostile du transport, l'appréciation en est laissée au belligérant, qui ne manquera pas de l'invoquer toutes les fois qu'il y aura intérêt.

Heffter range dans la même catégorie « certains objets nouveaux que les progrès de la science ont appliqués de nos jours aux besoins de la guerre. Tels sont les machines à vapeur, la houille ». On retombe ainsi dans le système de la contrebande relative.

Ortolan[2] condamne la contrebande accidentelle des matières premières, mais admet la saisie dans le cas de contrebande *déguisée*, quand les neutres, pour tromper les belligérants, envoient séparément les éléments dont on peut faire des armes ou munitions. Malgré les restrictions de l'auteur, qui déclare retirer ses concessions au cas où on prétendrait « les généraliser ou les étendre au delà de quelques cas isolés dont l'appréciation, loin d'être laissée au caprice des seuls belligérants, doit avoir pour juges les gouvernements neutres intéressés »[3], cette déviation, si légère à première vue, est très dangereuse et ouvre une large voie aux abus. Par ailleurs, en effet, Ortolan donne au capteur le pouvoir d'apprécier le caractère de contrebande de ces matériaux propres à confectionner les armes et munitions, parmi lesquels il comprend « les bois de construction évidemment choisis

(1) Hall, *op. cit.*, p. 390.

(2) *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 4e édit., Paris, 1864, t. II, p. 231 et suiv.

(3) *Op. cit.*, t. II, p. 232.

et façonnés pour des vaisseaux de guerre, pour des affûts de canon, les chaudières ou machines pour les bateaux à vapeur de l'ennemi, le soufre et le salpêtre pour la fabrication de la poudre, ou d'autres éléments d'armes ou de munitions militaires. » La liste est loin d'être complète, car, dans l'état actuel des armements, il est peu de matières qui, réunies et manufacturées, ne puissent être transformées en objets de guerre, suivant l'appréciation arbitraire du belligérant, présumant des combinaisons et manufactures ultérieures chez l'ennemi. On en viendra à pouvoir saisir quantité de produits pacifiques par leur nature et à ruiner ainsi le commerce de certaines nations dont l'exportation consiste presque uniquement en matériaux de constructions navales, en bois et en fer.

Massé (1) divise la contrebande de guerre en deux classes : « la première comprenant les objets qui ne servent qu'à la guerre; la seconde ceux qui, servant à la guerre, peuvent aussi servir à la paix (2). » Les vivres n'y sont pas compris. Le belligérant ne peut pas confisquer cette seconde catégorie de contrebande; « il ne peut que prendre des mesures pour empêcher le transport à son ennemi des choses qu'il est en droit de présumer destinées à un usage guerrier, c'est-à-dire les séquestrer pendant un temps plus ou moins long, jusqu'à ce qu'elles ne puissent plus trouver un emploi nuisible, ou bien encore exercer la préemption et les retenir définitivement en les payant sur le pied de leur valeur au lieu de la destination (3). » C'est revenir, sous la forme de la préemption ou du séquestre, au système de la contrebande relative.

(1) Massé, *Le Droit commercial dans ses rapports avec le Droit des gens*, Paris, 1861, t. Ier, § 206-214.

(2) *Op. cit.*, § 206, p. 173.

(3) *Op. cit.*, p. 179.

Arthur Desjardins (1) considère aussi comme très juste la substitution de la préemption à la confiscation, quand il s'agit d'articles d'usage douteux. Mais il n'a aucune illusion sur les chances qu'a cette atténuation de passer dans la pratique. « Les neutres feront bien de ne pas compter, en l'absence d'un pacte formel et dans l'état actuel du Droit des gens, sur la préemption (2). »

Bluntschli (3) répudie en principe la contrebande des *res ancipitis usus*, mais il fait deux concessions ruinant cette affirmation :

1° Il considère certaines matières premières comme présumées destinées à la fabrication des munitions et partant confiscables (art. 803).

2° Pour les objets pacifiques en eux-mêmes, il admet qu'on peut les déclarer contrebande quand il est possible de prouver qu'ils sont destinés à un usage militaire (art. 805), comme par exemple les uniformes, les chevaux de cavalerie, les subsides, les blindages de navire. Exception est faite pour les vivres dont le libre commerce est autorisé par « les usages de la guerre ».

D'autres auteurs enfin, s'inspirant surtout des tendances de la pratique, admettent sans difficulté la contrebande relative.

Calvo (4), notamment, conclut de l'examen des législa-

(1) *Traité de Droit commercial maritime*, Paris, 1878, t. I, ch. I, § 24.

(2) *Op. cit.*, p. 62.

L'Institut de Droit international, dans l'article 5 du Règlement sur la contrebande adopté à la session de Venise (1896), a également admis la préemption et le séquestre quant « aux objets qui, en chemin vers un port de l'adversaire, peuvent également servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques ».

(3) *Le Droit international codifié*, 2e édit. française, trad. Lardy, Paris, 1874, § 802-805.

(4) Calvo (Carlos), *Le Droit international théorique et pratique*, 4e édit. française, Paris, 1888, t. V, § 2708-2826.

tions et des opinions des publicistes que « les objets qui peuvent servir à la fois à la guerre et à des usages pacifiques » doivent être considérés comme contrebande. Il semble n'y comprendre que les munitions navales, les matières premières pour la fabrication des armes et des munitions, les machines à vapeur et les bêtes de somme (§ 2742-2751).

Mais Calvo supprime le principal élément d'appréciation de la contrebande occasionnelle en critiquant vivement le critérium de la destination appliqué à la détermination de cette contrebande. « L'induction tirée du caractère militaire des ports de destination peut, dit-il, parfois acquérir la valeur d'une certitude morale, quand le belligérant a connaissance de projets d'armements que les produits suspects ou de nature mixte seraient propres à faciliter; mais il faut bien reconnaître que les nations qui, à l'exemple de l'Angleterre et des États-Unis, érigent ce calcul de probabilités en règle générale de conduite et capturent sous pavillon neutre ce qu'elles appellent la contrebande de guerre *accidentelle*, cèdent à de regrettables inspirations d'arbitraire et s'exposent à léser des intérêts très respectables, à compromettre des spéculations parfaitement licites et pacifiques.....

» En principe, nous ne saurions nous rallier au système de capture fondé sur le caractère du port de destination des produits qui ne sont pas comme les armes et les munitions directement utilisables pour la guerre. Il nous est difficile de ne pas voir là une réminiscence de l'injuste pratique des blocus sur le papier, et nous trouvons sous tous les rapports plus équitable, plus conforme à la règle du pavillon couvrant la marchandise, la jurisprudence des cours de prises françaises qui, du moins depuis le

premier quart de ce siècle, ont repoussé la théorie anglo-américaine de la contrebande par *induction* et de la confiscabilité à raison des lieux de destination, que ces lieux fussent ou non bloqués ([1]). »

Perels ([2]), tout en reconnaissant qu'une définition de la contrebande restreinte aux objets d'usage spécialement belliqueux « répond mieux aux idées actuelles » (3), n'en reproduit pas moins toutes les exagérations de la doctrine et de la pratique britanniques. D'après lui, « pour résoudre la question de savoir si, dans un cas déterminé, il y a contrebande de guerre, il faut tenir compte non pas seulement de la nature de l'objet, mais de sa destination (4), » et par là il entend évidemment l'emploi présumé. C'est ainsi qu'il reconnaît comme susceptibles, à l'occasion, d'être déclarés contrebande : les matériaux qui peuvent être façonnés pour servir à un usage de guerre, catégorie très vaste et très élastique; les chevaux, les machines et les parties de machines à vapeur pour bâtiment de guerre, le charbon, les vivres, l'argent et les navires.

Le publiciste allemand en revient même au fameux droit de nécessité invoqué par les publicistes des XVIIe et XVIIIe siècles. Critiquant cette opinion de Bluntschli « que le belligérant ne serait pas en droit de saisir les vivres que le neutre transporterait à son adversaire et dont lui-même aurait un pressant besoin », il ajoute : « Nous ne pouvons absolument pas adhérer à cette opinion : l'officier qui, dans un cas semblable, ne saisirait point au détriment de ses propres soldats, encourrait

([1]) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2752.

([2]) Perels, *Manuel de Droit international maritime*. Trad. Arendt. Paris, 1884, IIe partie : Droit maritime dans l'état de guerre, section III, p. 271 et suiv.

(3) Perels, *op. cit.*, p. 274.

(4) Perels, *op. cit.*, p. 278.

certainement une grave responsabilité (1). » « S'il s'agit d'un cas de pressant besoin, dit-il ailleurs, le belligérant doit pouvoir s'approprier, contre payement d'une indemnité pleine et entière, des marchandises neutres et particulièrement des vivres que l'on transporte vers le pays ennemi, quand même *leur destination militaire* n'est pas évidente. Ce n'est point là un droit de préemption, mais une conséquence du droit de conservation personnelle en cas de *nécessité pressante*, du même genre que le droit d'angarie (2). » Il n'est pas besoin d'insister sur la violation du droit des neutres qu'entraînerait l'application d'un semblable principe. Ce droit de nécessité du belligérant, apprécié subjectivement par lui et dont l'exercice est subordonné au développement de sa marine militaire, n'est autre chose, comme nous l'avons vu, que le droit de la force. Il aboutit à la négation de tous les droits des neutres et à l'établissement du despotisme maritime. Quant au droit d'angarie, invoqué par Perels, c'est un droit suranné et aujourd'hui condamné à peu près universellement par la doctrine (3).

Sauf les nuances variées que nous avons relevées chez les différents auteurs, la théorie qui confère au belligérant le droit de réglementer à son gré la contrebande aboutit à la notion de trois espèces de contrebande :

1° La contrebande *certaine*, portant sur les armes et

(1) Perels, *op. cit.*, p. 277.

(2) Perels, *op. cit.*, p. 280.

(3) V. Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, III, p. 398 et suiv. — Bluntschli, *op. cit.*, sous les §§ 793 et 807. — Fiore, *op. cit.*, t. II, p. 232. — Gessner le considère tout au plus comme excusable, *op. cit.*, p. 340.

L'angarie est l'emploi forcé du navire neutre par le belligérant à des services de transport et autres du même genre auxquels l'équipage neutre peut lui-même être forcé de concourir.

munitions, c'est-à-dire sur les objets sûrement destinés à la guerre.

2° La contrebande *relative*, comprenant les choses qui, pacifiques de leur nature, peuvent être déclarées de contrebande par le belligérant, eu égard à la situation relative de lui ou de son ennemi, suivant notamment que l'un ou l'autre en a grand besoin pour la guerre.

3° La contrebande *accidentelle ou occasionnelle*, comprenant les choses qui, suivant chaque cas particulier, à raison des circonstances, telles que celles de temps, de lieu, de quantité ou de destination, peuvent être utiles à l'ennemi pour la guerre.

Les deux dernières contrebandes sont arbitrairement fixées par le belligérant faisant la loi aux neutres.

2° École du droit et du devoir des neutres.

Le système précédent, qui ne tient compte que du droit des belligérants, a particulièrement été tenace jusqu'à nos jours. Cela peut s'expliquer historiquement. Les belligérants, en effet, après avoir été obligés de renoncer à leur ancienne prétention de défendre tout trafic avec l'ennemi, s'efforcèrent, en étendant le plus possible la notion de contrebande, de diminuer les conséquences de l'idée nouvelle de liberté commerciale. Ils se servirent pour cela, d'abord de l'ancienne conception du devoir des neutres de ne pas favoriser l'ennemi, en l'exagérant au point de revenir à peu près à la prohibition totale du commerce, et ensuite de la raison de nécessité de guerre qui était alors généralement acceptée en doctrine comme en pratique.

Les neutres, de leur côté, se défendaient mal contre l'abus de la notion de contrebande. Encore sous l'in-

fluence de l'interdiction récente de tout commerce, ils étaient dominés par les préjugés du temps, par celui notamment qui consistait à voir dans le droit de nécessité la raison ou tout au moins l'excuse de tous les excès des belligérants. Devenus belligérants eux-mêmes, ils n'hésitaient pas à profiter des abus dont neutres ils avaient souffert.

Tant qu'on n'envisagea la liberté commerciale que comme une concession des belligérants, on favorisa leur arbitraire. Ils purent diminuer à leur gré leurs concessions, en multipliant les articles de contrebande, et revenir ainsi à la prohibition absolue du commerce neutre.

Pour réagir, il fallut une doctrine tout opposée, celle-là même qui permit d'affranchir le commerce des neutres lors de la ligue de 1780. Le point de départ en est cette liberté complète de commerce maintenue aux neutres, malgré la guerre. Mais la neutralité impliquant le devoir de ne pas intervenir dans la sphère d'activité propre des belligérants, la liberté de commerce ne peut servir à fournir à l'un d'eux ce qui serait pour lui un concours à son action militaire. De là, la prohibition comme contrebande *des choses spécialement affectées à un usage militaire,* c'est-à-dire des armes et des munitions. On a ainsi une règle fixe, commune à tous et soustraite à l'arbitraire des belligérants.

Cette théorie exclut donc la contrebande des *res ancipitis usus.*

1° *Pratiquement,* en effet, il est peu de choses qui, avec le développement actuel de l'industrie, ne seraient point susceptibles d'interdiction.

Bynkershoek disait déjà de son temps : « Si l'on prohibe tout ce qui peut être employé à la guerre, la liste de prohibition sera grande, car il n'existe à peu

près aucune matière dont on ne puisse facilement fabriquer au moins un instrument de guerre [1]. »

2° *Juridiquement*, les neutres ne violent aucun devoir en fournissant des choses qui, d'après leur nature, sont normalement d'un usage pacifique. Quand il s'agit des armes et des munitions, ils ne peuvent se tromper sur l'emploi qui en sera fait; mais, par la livraison des autres produits, ils font un pur acte de commerce, sans avoir à rechercher l'usage auquel les destine l'acheteur, sans souvent pouvoir le connaître et sans que, par conséquent, on puisse les en rendre responsables. Sinon, on aboutirait comme conséquence, à rendre responsable le marchand qui aurait vendu un outil de fer employé à commettre un crime. L'objet normalement pacifique une fois livré, les neutres se désintéressent légitimement de son affectation.

Cette opinion, seule rationnelle et équitable, sauf réserve d'une autre qui nie la notion même de la contrebande, est de plus en plus adoptée par la doctrine universelle, excepté en Angleterre.

Azuni [2] est le premier auteur qui se soit inspiré de cette conception modérée. Il détermine la contrebande en s'en rapportant uniquement aux traités et aux conventions. Celles-ci ne comprennent en général parmi la contrebande que les « objets qui sont d'un usage immédiat et direct à la guerre ». Il en conclut que « les lois sur la contrebande de guerre ne doivent pas s'étendre au delà des marchandises directement propres à la guerre offensive ». Il exprime le désir de voir déclarer libres le soufre, le salpêtre, les munitions navales, et il

(1) « Si omnem materiam prohibeas, ex qua quid aptari bello possit, ingens esset catalogus rerum prohibitarum, quia nulla fere materia est, ex qua non saltem aliquid bello aptum facile fabricemus. » (*Questionum juris publici, lib. I*, cap. X, cité par Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 133.)

(2) *Droit maritime de l'Europe*, Paris, 1805, t. II, p. 186-193.

condamne la notion exagérée de la contrebande relative telle que la comprend la politique anglaise.

Hautefeuille (1) est des plus explicites à cet égard. La contrebande, dit-il, doit être restreinte aux « seuls objets immédiatement destinés à devenir entre les mains du possesseur un moyen direct d'attaque ou de défense, uniquement propres à la guerre, sans qu'il soit nécessaire, pour leur donner cette qualité, de leur faire subir aucune préparation, aucune transformation par l'industrie..... On peut donc affirmer que la contrebande de guerre est expressément limitée aux armes, instruments et munitions de guerre, façonnés et fabriqués exclusivement pour servir dans la guerre, et que toutes les autres denrées sans exception, même les matières premières propres à la fabrication de ces objets prohibés, même les instruments qui, sans avoir un usage direct dans les hostilités, peuvent cependant y être employés indirectement, restent les objets d'un commerce libre (2). » Il condamne absolument la contrebande relative des choses d'usage douteux et présente « comme un modèle l'énumération contenue dans le traité du 6 février 1778 entre la France et les États-Unis d'Amérique, en retranchant seulement les chevaux et le salpêtre » (3).

Gessner (4) fait dériver la prohibition des objets de contrebande du devoir des neutres de ne pas porter secours au belligérant et non du droit que s'arroge le belligérant d'interdire tout commerce pouvant contrarier ses opérations militaires. Il condamne expressément la

(1) *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime*, 3e édit., Paris, 1868, t. II, titre VIII.

(2) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 79.

(3) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II. p. 147.

(4) Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, Berlin, 1876, 2e édit., ch. I, p. 82 et suiv.

théorie de Grotius sur les *res ancipitis usus* et les extensions abusives qu'elle a entraînées. La notion de la contrebande doit, selon lui, être actuellement restreinte aux armes et aux munitions.

Mais, par ailleurs, sous le prétexte que les neutres s'ingèrent dans les opérations en fournissant aux belligérants des articles susceptibles d'un double usage, pacifique et militaire, tels que le charbon, les machines marines, etc. (1), Gessner considère comme désirable que dans l'avenir toute distinction soit effacée entre la contrebande absolue et la contrebande relative, de sorte que cette dernière subsiste seule. Il est très regrettable que, sans s'arrêter à la conception si exacte de la contrebande limitée aux spécialités de guerre, le publiciste allemand énonce un souhait qui, s'il se réalisait, ressusciterait toutes les extensions abusives reprochées autrefois aux belligérants. Même faisant l'objet d'une réglementation internationale, la notion de contrebande ne doit pas s'étendre à des objets de nature normalement pacifique qui ne pourraient être prohibés qu'en prévision de leur emploi probable à un usage militaire. basé sur les besoins supposés des belligérants. Or, ces présomptions, fort difficiles à établir au commencement et même au cours des hostilités, sont absolument impossibles à déterminer d'avance. On s'exposerait à déclarer contrebande des choses d'usage normalement pacifique dont les deux adversaires sont abondamment pourvus, et ainsi leur prohibition constituerait une gêne et une entrave pour le commerce neutre, sans avoir l'excuse de répondre à un besoin militaire des belligérants. D'ailleurs, comme nous le verrons, l'Institut de Droit inter-

(1) Gessner cite à tort les blindages, qui constituent une spécialité militaire. (Gessner, p. 109.)

national, dans son règlement sur la contrebande de guerre adopté à la session de Venise (septembre 1896), a restreint la notion de contrebande aux spécialités militaires et a énergiquement condamné la contrebande relative des *res ancipitis usus*. Le mieux est quelquefois l'ennemi du bien. Gessner eût dû s'en tenir à sa constatation que « d'après le droit international actuel, et à défaut de stipulations spéciales, les armes et les munitions peuvent seules être regardées comme contrebande de guerre » (1).

Woolsey (2) veut une définition de la contrebande claire, positive et soustraite au bon plaisir des belligérants. Les articles défendus sont ceux qui « apportent une assistance directe non à l'ennemi, mais à *ses opérations militaires* », c'est-à-dire les objets servant directement à la guerre. Ils doivent être fixés à l'avance et faire l'objet d'une liste stable. L'auteur américain, dont l'opinion contraste heureusement avec la doctrine dominante chez ses compatriotes, condamne absolument la contrebande occasionnelle qu'il considère comme ne faisant pas partie du droit international, car elle n'est basée que sur l'arbitraire intéressé et tyrannique d'un belligérant puissant sur mer.

Pasquale Fiore (3) fait dériver la restriction imposée au commerce neutre de la juste idée de la neutralité et non de l'arbitraire du belligérant : « Si les belligérants, dit-il, avaient le droit de prohiber le commerce de toute matière qu'ils pourraient croire nuisible à leur intérêt, ce droit détruirait l'indépendance des peuples neutres, en don-

(1) Gessner, *op. cit.*, p. 108.

(2) Woolsey (Th.-D.), *Introduction to the study of international law*, 5e édit., New-York, 1885, § 195-196.

(3) Pasquale Fiore, *Nouveau Droit international public suivant les besoins de la civilisation moderne*, trad. française Pradier-Fodéré, Paris, 1869, t. II, ch. VIII.

nant à un des belligérants la faculté de compter arbitrairement comme contrebande de guerre toute matière commerçable (1). » La contrebande de guerre doit être limitée aux « choses qui par leur nature même sont destinées à servir comme moyens et instruments de guerre »(2). Il faut donc repousser la théorie de Grotius, car « si l'on voulait exclure du commerce comme contrebande toutes les choses dont on peut tirer quelque avantage pour la guerre, il ne resterait rien, si ce n'est quelques objets de luxe, d'ornement et de mode » (3).

Fiore souhaite et espère qu'un accord international viendra bientôt restreindre la liste des objets de contrebande dans la limite raisonnable adoptée lors de la guerre de Crimée (1854), « afin qu'une bonne fois la domination de l'arbitraire cesse pour être remplacée par la force du droit (4). »

On relève cependant dans l'ouvrage de Fiore un passage qui semble dénoter une fâcheuse concession à la doctrine de la contrebande occasionnelle. « L'idée de la contrebande, dit-il, est par elle-même une idée complexe, variable selon les temps et les circonstances et qui peut difficilement être déterminée d'une manière absolue. *Dans certaines circonstances, quelques objets indifférents par eux-mêmes* peuvent acquérir une telle importance pour une des parties belligérantes *qu'ils peuvent avec raison être prohibés comme contrebande* (5). » C'est retourner simplement à la théorie occasionnelle, si peu d'accord soit-elle avec les idées générales de notre auteur.

(1) Fiore, *op. cit.*, p. 438.
(2) Fiore, *op. cit.*, p. 438.
(3) Fiore, *op. cit.*, p. 439.
(4) Fiore, *op. cit.*, p. 443.
(5) Fiore, *op. cit.*, p. 442.

Dudley-Field (1) limite la contrebande aux « objets fabriqués pour un usage militaire et servant principalement à cet usage en temps de guerre. » Adversaire des contrebandes relative et accidentelle dans lesquelles sont comprises « certaines espèces d'effets mobiliers qui soulèvent les questions les plus embarrassantes et menacent le plus fréquemment la paix des neutres, » il trouve justement exagéré même les prohibitions du salpêtre, des mèches et des chevaux renfermées dans certains traités des plus libéraux.

M. Ch. de Bœck (2) ne range parmi la contrebande que les spécialités militaires : « C'est, dit-il, à la nature ou à la qualité des objets qu'il faut s'attacher pour dresser le catalogue des marchandises de contrebande de guerre. La prohibition atteint les seuls objets susceptibles d'être employés à la guerre directement et immédiatement et n'ayant d'utilité que pour la guerre, c'est-à-dire les armes et les munitions de guerre et autres instruments de guerre quelconques. Le transport de ces objets à l'ennemi est illicite : le transport de tous autres objets est licite (3). »

M. de Bœck condamne absolument toutes les prohibitions relatives ou accidentelles portant sur les vivres, les métaux précieux et la monnaie, les matières premières propres à la fabrication des armes et des munitions, les munitions navales, les objets d'habillement, les machines à vapeur, la houille et les chevaux, mulets ou bêtes de somme (4).

(1) Dudley-Field, *Projet d'un code international*, trad. Rolin, Paris-Gand, 1881, § 859.

(2) M. Ch. de Bœck, *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*, thèse, Paris, 1882, § 606-669.

(3) De Bœck, *op. cit.*, § 614.

(4) De Bœck, *op. cit.*, § 645.

M. Fr. Despagnet (1) explique les errements de la doctrine et de la pratique par le point de vue erroné où l'on s'est placé « pour justifier la contrebande de guerre et en fixer la portée... On s'est surtout inspiré de l'intérêt des belligérants et du besoin qu'ils pouvaient avoir d'arrêter les marchandises qui, sans être des armes de guerre proprement dites, sont susceptibles d'être utilisées par l'ennemi pour soutenir les hostilités, ou de s'approprier les mêmes objets afin d'en profiter eux-mêmes. » Après avoir montré les abus qu'a entraînés, surtout de la part de l'Angleterre, « la doctrine bâtarde de la contrebande relative, » née de cette fausse conception du droit des belligérants, il envisage la prohibition de la contrebande comme une conséquence de la neutralité elle-même, en tant que les neutres ont le devoir, correspondant à leur droit de liberté commerciale, « de n'accomplir aucun acte qui les fasse participer directement aux hostilités sous la forme d'un concours donné à l'un des belligérants. Or, il n'y aura vraiment ainsi participation aux hostilités que lorsque le neutre fournira des objets dont l'emploi pour la guerre est indiqué par leur nature même ; pour tous les autres, l'usage ultérieur auquel ils seront affectés ne regarde pas le neutre qui a fait un acte de commerce innocent en lui-même et qui, par suite, n'a pas violé les principes de neutralité qui lui incombent (2). »

M. Despagnet ne comprend donc parmi la contrebande que les spécialités de guerre et écarte absolument tous les objets souvent prohibés par la doctrine relative : les vivres, les métaux précieux et la monnaie, les matériaux

(1) M. Fr. Despagnet, *Cours de droit international public*, Paris, 1899, 2e édition, 688, p. 709.

(2) Despagnet, *op. cit.*, § 688, p. 710, 2e édition.

de constructions navales, les machines à vapeur, les matières premières susceptibles de servir à la fabrication des armes et munitions, la houille et les bêtes de somme ou de trait. Cette conception juste et libérale de la notion de contrebande s'est affirmée dans la chronique qu'il a consacrée à la guerre du Transvaal envisagée au point de vue du Droit international, où sont sévèrement appréciées les extensions arbitraires apportées par l'Angleterre (1).

M. Richard Kleen (2), lors de la session de Genève en 1892, proposa d'inscrire à l'ordre du jour des travaux de l'Institut de Droit international l'élaboration d'un règlement international de la contrebande.

L'année suivante il fit paraître, sous le titre : « De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres, d'après les principes du droit international contemporain, » un avant-projet de règlement en quarante paragraphes.

Trois idées maîtresses dominent cet ouvrage :

1° La notion de contrebande de guerre est restreinte aux objets qui sont expressément faits pour la guerre et y servent dans leur état actuel immédiatement et spécialement. Les contrebandes relative et accidentelle sont abolies.

2° L'acte de contrebande est considéré non plus comme une simple aventure commerciale n'exposant que le particulier neutre qui la risque, mais comme un délit international engageant la responsabilité de l'État neutre, qui

(1) R. G. D. I., 1900, p. 804.

(2) *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres d'après les principes du droit international contemporain*, Paris, 1893. — *Lois et usages de la neutralité d'après le droit international conventionnel et coutumier des États civilisés*, 2 vol., Paris, 1898, t. I, liv. II, div. III, ch. I, art. 6, contrebande de guerre. — *Le droit de la contrebande de guerre*, article de la R. D. I, 1893.

a le devoir de le prévenir et de le punir lorsqu'il est tenté ou accompli par un de ses nationaux. Le délit de contrebande est, en outre, étendu au « commerce passif », c'est-à-dire à la livraison d'objets de contrebande aux belligérants sur territoire neutre, par la voie terrestre.

3° Le transport de diplomates, de militaires ou de dépêches appartenant aux belligérants ne doit pas être confondu avec la contrebande de guerre, qui ne s'applique qu'au transport des marchandises et non à celui des personnes ou des choses n'ayant pas le caractère de marchandise. Cette catégorie particulière de transports doit donc être rangée sous la rubrique spéciale de « Transports interdits ».

Les idées très justes de M. Kleen touchant la stricte limitation des objets de contrebande, la suppression des contrebandes relative et accidentelle, et la disjonction des services de transports ont passé dans le Règlement sur la contrebande de guerre adopté par l'Institut de Droit international dans sa session de Venise (29 septembre 1896).

Mais il y a lieu de faire les plus expresses réserves au sujet de la prétention très critiquée de confier la répression de la contrebande aux États neutres et de ranger parmi celle-ci le commerce des armes et munitions effectué *par voie terrestre*. Kleen, nous le verrons, dénature complètement la notion de contrebande qui est du domaine exclusif du Droit international *maritime*, ainsi que le principe de la répression qui, toléré dans l'intérêt des belligérants, doit être uniquement à la charge de ceux qui en profitent. Ses idées à ce sujet n'ont d'ailleurs pas obtenu l'assentiment des membres de l'Institut (session de Cambridge, 1895) (1).

(1) Voir A. I. D. I., t. XIV, p. 33, 43 et suiv.

3° École idéaliste.

Cette école, qui, contestant la légitimité de la notion de contrebande, prétend que le libre commerce de toutes choses, y compris celui des armes et munitions, doit subsister intégralement, malgré la guerre, entre les nations neutres mêmes comme entre les nations neutres et les belligérants, ne comprend qu'un petit nombre de publicistes.

Cocceji (1), le plus ancien d'entre eux, affirme énergiquement la persistance de la liberté commerciale entière malgré les hostilités : « Personne, dit-il, ne peut empêcher ni troubler le commerce d'un neutre avec les belligérants, même si ce commerce leur procure une augmentation de forces comme par exemple leur sont fournis du fer, des armes, des vivres et d'autres choses qui sont employés dans la guerre (2). »

Klüber (3) ne voit dans la notion de contrebande qu'une prohibition purement conventionnelle s'appliquant à des objets dont le trafic est permis d'après le droit naturel. Dans tous les cas où la contrebande n'est pas réglementée contractuellement au moyen d'ententes internationales, par traités ou conventions, elle n'a pas d'existence juridique et le commerce des armes et munitions avec les nations en guerre est absolument libre « pourvu qu'il ne se fasse point dans le dessein de favoriser l'une des parties belligérantes » (4), mais dans un but uniquement mercantile.

(1) Cocceji, *Novum systema jurisprudentiae naturalis et romanae*, § 789.

(2) « Neuter prohibere potest vel turbare commercia pacati cum altero hostium. Idque verum est etsi hostium vires inde augeantur, ut si ferrum, arma, frumenta, aliaque quae in bello usum habent, efferuntur. »

(3) Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2° édit., Ott, Paris, 1874, § 287-290.

(4) Klüber, *op. cit.*, § 287.

Lorimer (1) fait une « distinction fortement accentuée entre les devoirs d'abstention de l'État neutre et ceux des particuliers neutres » (2). L'État neutre a seul le devoir d'éviter tout acte d'intervention dans les hostilités de la part de ses agents ou ses fonctionnaires, notamment sous forme de fournitures d'armes et de munitions, ce qui constituerait une violation de neutralité. Le particulier neutre, au contraire, est en dehors de l'état juridique de la guerre ; présumé ne pas la connaître, il ne doit pas en supporter les conséquences. Commerçant, la rupture des relations pacifiques entre ses « clients » ne doit pas lui porter préjudice et il est juste qu'il puisse continuer son trafic avec chacun d'eux, comme il le faisait lorsqu'ils étaient en paix. Aussi, dit Lorimer, « le commerce de toute espèce d'objet sera absolument libre entre les citoyens neutres et belligérants agissant *en leur qualité privée*. Aucune distinction ne sera faite entre les objets qui possèdent et ceux qui ne possèdent pas le caractère de contrebande de guerre (3). »

Nous reviendrons plus en détail sur cette idée lorsque nous ferons, en guise de conclusion, la critique de la notion de contrebande.

(1) Lorimer, *Principes de droit international*, édit. française Nys, Bruxelles, 1885, p. 273.

(2) Kleen, art. cité (R. D. I., 1893, p. 358).

(3) Lorimer, *op. cit.*, p. 273.

CHAPITRE III

État actuel de la doctrine

SECTION I. — **Détermination fixe et générale.**

1° La contrebande relative. — 2° La contrebande accidentelle ou occasionnelle.

SECTION II. — **Définition et énumération de la contrebande.**

1° Définition : *A.* La destination. — *B.* L'intention. — 2° Énumération. — 3° Tolérance. — 4° Dispenses inadmissibles : *A.* Dispenses résultant de traités. — *B.* Dispenses résultant de la situation économique du pays neutre. — *C.* Exception en cas de fourniture de contrebande aux deux belligérants.

SECTION III. — **Objets à écarter de la contrebande.**

1° Les vivres et céréales : *A.* Doctrine. — *B.* Pratique : *a)* La contrebande des vivres pendant l'époque révolutionnaire ; — *b)* Hostilités entre la France et la Chine (1884-1885) ; le riz contrebande de guerre ; — *c)* Guerre du Transvaal (1899-1901). — 2° La monnaie. — 3° Les navires de commerce. — 4° Le matériel maritime. — 5° Les machines. — 6° Etoffes, draps, vêtements, cuirs, objets de pansement et matériel d'ambulance. — 7° Les chevaux et les bêtes de somme. — 8° Les matières premières. — 9° La houille : *A.* Doctrine : *a)* La houille est contrebande absolue ; — *b)* La houille est contrebande relative ou conditionnelle ; — *c)* La houille n'est pas contrebande de guerre. — *B.* Traités. — *C.* Législations nationales et pratique suivie par les différentes puissances. — *D.* Distinction entre la fourniture et le transport.

La doctrine de la contrebande a pu se former de nos jours, grâce surtout aux discussions de l'Institut de Droit international aux sessions de Cambridge (1895), de Venise (1896) et de Copenhague (1897) [1].

[1] *Annuaires de l'Institut de Droit international,* t. XIV, XV et XVI.

A Venise, la discussion porta principalement sur deux points :

1° Fallait-il adopter une règle commune s'appliquant à tous les États ou maintenir l'initiative despotique et intéressée des belligérants?

2° La règle générale étant admise pour la fixation de la contrebande, devait-on procéder par voie de formule ou bien à l'aide d'une énumération désignant les objets prohibés?

SECTION I

Détermination fixe et générale.

Discuter cette question revenait à se demander s'il fallait maintenir les contrebandes relative et occasionnelle qui dépendent de la seule volonté du belligérant.

1° La contrebande relative.

La *contrebande relative* porte sur les choses « d'usage double » d'un caractère normalement pacifique, mais susceptibles d'être utilisées pour la guerre, « pour les commodités de la guerre, » *commodities of war* selon l'expression anglaise. Leur caractère de contrebande dépend, ainsi, d'une présomption d'usage belliqueux incertaine et arbitraire, fondée sur des éléments d'appréciation insuffisants. « Il n'est pas possible de *savoir* d'avance quel usage l'ennemi fera d'une marchandise qui n'est pas de sa nature *particulièrement* destinée à un but belliqueux (1). » Tout ce que l'on peut faire, c'est présumer et conjecturer, ce qui implique nécessairement

(1) Kleen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, p. 93.

une forte part de doute. Or, dans le doute, suivant les règles normales de justice en matière répressive, la saisie devrait être écartée. On saisit, au contraire, lorsqu'il faudrait prouver le caractère militaire *indiscutable* des articles incriminés.

D'autre part, nous l'avons vu, la notion de contrebande, grâce aux progrès de l'industrie militaire, peut tout embrasser. Elle sert non seulement à nuire à l'ennemi, à l'affamer en l'empêchant de recevoir des denrées de première nécessité, à ruiner son commerce et ses industries en interceptant les matières premières et les produits manufacturés, mais encore à détruire le commerce des neutres. L'Angleterre l'a surtout employée pour combattre ses rivaux économiques et supprimer des concurrences gênantes. Elle dut parfois même reculer devant l'excès de son système et le tempérer par des exceptions comme celle consentie en 1803 en faveur de la Suède qui, sans cela, aurait eu son principal commerce anéanti par la prohibition des matériaux de constructions navales. Mais cette dérogation à la règle qu'il entendait appliquer ne faisait que mieux ressortir l'autorité oppressive du belligérant. La détermination de la contrebande variait suivant les neutres, en raison du besoin qu'il pouvait avoir de leur bienveillance ou de la crainte qu'ils lui inspiraient.

2° La contrebande accidentelle ou occasionnelle.

La *contrebande accidentelle ou occasionnelle* est encore plus arbitraire. Elle consiste à prohiber des *res ancipitis usus* accidentellement, à l'occasion et suivant les incidents particuliers survenus au cours des hostilités, soit par un décret du gouvernement belligérant,

soit même par une décision contingente et spéciale de l'officier commandant un croiseur. C'est donc une aggravation de la contrebande relative à deux points de vue :

1° La contrebande relative, établie d'une manière générale, à l'avance et une fois pour toutes, par décret du gouvernement belligérant, présente ainsi une fixité relative. La contrebande occasionnelle, au contraire, est inopinée et instable. Les décrets de circonstance qui la déterminent ont pour cause la situation politique ou économique du moment, les événements de la guerre, des faits survenus à l'improviste qui font que tel objet, indifférent auparavant, devient tout à coup très utile à l'ennemi pour la conduite de ses opérations militaires. De là une insécurité intolérable pour le commerce neutre, exposé à tout instant à être arrêté pour des motifs qu'il lui est impossible de prévoir et dont il ne peut apprécier l'utilité au même point de vue que les belligérants ([1]).

2° L'autorité qui fixe la contrebande relative, bien qu'arbitraire et partiale, offre au moins la garantie d'une décision gouvernementale et autorisée. Dans la contrebande occasionnelle, on est à la merci de l'opinion d'un subalterne, d'un officier qui, le plus souvent, ne verra que le point de vue militaire sans se préoccuper de la question juridique ou économique.

Au XVIe siècle, les Villes Hanséatiques, la Hollande et

([1]) Lord Erskine, au cours des débats à la Chambre des Lords sur les *Orders in Council* publiés en 1808, « fit observer que le roi peut faire de nouvelles déclarations de contrebande quand des articles, qui étaient auparavant inoffensifs, viennent à être employés comme des éléments de guerre; il n'y a pas là exercice de bon-plaisir relativement à la contrebande : le Droit des gens prohibe la contrebande, et ce sont *les usages de la guerre* qui, variant de temps à autre, font varier le droit avec eux. » (Discours de lord Erskine, le 8 mars 1808, 10, *Cobbett's Parliamentary debates*, p. 958, cité par Travers Twiss, II, p. 269 *in fine*.)

l'Angleterre manifestèrent leur despotisme maritime en opprimant le commerce des neutres par des décrets accidentels. Aujourd'hui encore, les deux grandes nations anglo-saxonnes, la Grande-Bretagne et les États-Unis, s'appuyant sur la vieille autorité de Grotius, appliquent très rigoureusement ce système de la contrebande occasionnelle condamné à peu près partout ailleurs.

Moseley, dans son ouvrage : *What is contraband of war and what is not?* (1) (Ce qui est contrebande et ce qui ne l'est pas), considère comme pouvant être prohibés :

« 1° Les marchandises douteuses provenant d'un pays douteux, quand elles sont destinées à un port militaire ennemi ;

» 2° Les armes et les munitions, ainsi que tous les articles destinés directement et exclusivement à la guerre ;

» 3° L'argent et tout ce qui en tient lieu ;

» 4° Les provisions de bouche destinées à l'armée et à la flotte ennemie, ainsi que les matériaux de construction pour navires ;

» 5° Tous les articles sans exception suspects d'être affectés à la guerre. Mais ceux-ci ne peuvent être saisis que contre indemnité (2). »

On pourrait tracer la limite de la contrebande, dit de son côté Westlake, « de façon à prohiber seulement les armes et les objets directement employés à blesser, tels qu'épées, fusils, balles et poudre. Mais ce serait là s'attacher à la forme matérielle et brute, d'une manière digne tout au plus d'enfants ou de sauvages ; personne ne propose une pareille limite. La liste des objets de contrebande, reconnus comme saisissables lorsqu'on les

(1) Londres, 1861.
(2) Cité par Gessner, *op. cit.*, p. 95.

transporte par mer sur des navires neutres, comprend tous les articles d'usage exclusivement militaire, comme les accoutrements militaires, ainsi que *tous les articles de nature à être employés à la fois en temps de paix et en temps de guerre*, comme par exemple le charbon et les matières alimentaires, que les tribunaux de prises de l'un ou l'autre belligérant peuvent considérer comme étant, *selon les circonstances*, particulièrement utiles à l'autre belligérant pour les opérations de la guerre, sous réserve du droit des gouvernements neutres de résister à telles décisions qu'ils croiraient exorbitantes(1). »

Travers Twiss considère cependant comme « désirable dans l'intérêt du commerce international de chercher à rendre moins vague la législation qui régit la contrebande conditionnelle »(2), au moyen de la notification au neutre par le belligérant des articles qu'il entend confisquer. Mais cette opinion relativement libérale reste isolée dans la doctrine anglaise.

Le système occasionnel conduit par son arbitraire aux décisions les plus abusives et même à l'interdiction complète du commerce des neutres, comme pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire. Il est d'ailleurs appliqué inévitablement avec un illogisme égoïste. Tout se transforme en contrebande pour un belligérant qui, devenu neutre, n'en voudra plus voir nulle part. C'est l'attitude classique de la Grande-Bretagne.

La contrebande occasionnelle ne peut chercher sa justification que dans une nécessité de guerre abusivement élargie et non, comme la notion de contrebande certaine, dans une nécessité de guerre renfermée dans les limites

(1) Westlake, *Est-il désirable de prohiber l'exportation de la contrebande de guerre?* (R. D. I., 1870, p. 626).

(2) Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 272.

strictes du droit de belligérance que les neutres reconnaissent aux nations en lutte et dont il est impossible de se servir pour légitimer tous les excès. La saisie ne doit pas reposer sur une présomption d'emploi à la guerre d'objets pacifiques. Il faudrait une démonstration préalable de cet emploi, démonstration qui, basée sur la nature essentielle de l'objet prohibé, ne peut avoir lieu que pour les spécialités militaires seulement employées pour la guerre et sans aucune utilité pour des usages pacifiques.

Depuis la guerre de Crimée, sauf en Angleterre et aux États-Unis, les législations comme les jurisconsultes sont à peu près unanimes à condamner cette contrebande.

Lors de la session de l'Institut de Droit international, tenue à Paris en 1894, l'article du projet de règlement de M. Kleen décidant l'abolition des contrebandes relative et occasionnelle suscita cependant une vive opposition. M. Steerk déclara qu'à son avis « ce qu'on appelle les droits des neutres doit être subordonné aux intérêts des belligérants », et que « les belligérants doivent demeurer libres de déterminer suivant leurs intérêts ce qui constitue ou non une contrebande de guerre » (1).

A la session tenue l'année suivante (1895) à Cambridge, la commission, écartant le projet de M. Kleen et prenant comme base de ses délibérations le projet présenté par M. Perels (2), rejetait la contrebande occasionnelle, mais admettait la contrebande relative. Le § 4 de ses conclusions décidait que les objets d'usage double pouvaient être considérés comme contrebande aux deux conditions suivantes :

(1) A. I. D. I., t. XIII, p. 347. — V. Dupuis, *L'Institut de Droit international*, session de Venise (R. G. D. I., 1896, p. 652).

(2) A. I. D. I., t. XIV, p. 64.

1° Avoir une destination immédiate et spéciale aux forces militaires ou navales, ou aux opérations militaires de l'ennemi;

2° Avoir été compris dans une déclaration préalable faite à l'occasion de la guerre par le gouvernement belligérant (1).

Enfin, à la session de Venise en 1896, le projet transactionnel présenté par MM. Kleen et Brusa fut adopté. Les contrebandes relative et accidentelle furent condamnées.

L'article 4 du Règlement sur la contrebande de guerre porte : « Sont et demeurent abolies les prétendues contrebandes désignées sous les noms soit de contrebande *relative*, concernant des articles *usus ancipitis* susceptibles d'être utilisés par un belligérant dans un but militaire, mais dont l'usage est essentiellement pacifique; soit de contrebande *accidentelle* quand les dits articles ne servent spécialement aux buts militaires que dans une circonstance particulière (2). »

Le Règlement des prises fut modifié et mis en rapport avec ces nouveaux principes à la session de Copenhague en 1897 (3).

Mais, après avoir supprimé les contrebandes occasionnelle et relative dépendant de l'initiative des belligérants, on se trouvait en présence d'une double difficulté :

a) Si on écartait les *res ancipitis usus*, on risquait fort de sacrifier l'un des belligérants obligé de laisser son ennemi recevoir des choses qui lui manquent et sans lesquelles il ne pourrait soutenir la guerre, par exemple des chevaux, des vivres, de la houille, etc.;

(1) A. I. D. I., t. XIV, p. 192.
(2) A. I. D. I., t. XV, p. 231.
(3) A, I. D. I., t. XVI, p. 44.

b) Si l'on s'en tenait strictement aux armes et aux munitions, la prohibition risquait encore d'être insignifiante, au cas où l'ennemi en était abondamment pourvu.

Ces considérations amenèrent l'Institut de Droit international à faire une concession regrettable aux théories qu'il avait repoussées, en reconnaissant au profit du belligérant, « à son choix et à charge d'une équitable indemnité, le droit de séquestre ou de préemption quant aux objets qui, en chemin vers un port de son adversaire, peuvent également servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques » (art. 5).

Il est certain que le séquestre ou la préemption constituent une notable amélioration, comparés à la confiscation qui était appliquée aux objets d'usage douteux. Mais, au point de vue des principes, c'est admettre sous une forme atténuée les contrebandes relative et occasionnelle et se rallier à la théorie appliquée par l'Angleterre dans le courant du XVIIIe siècle, particulièrement dans les ordonnances de 1793 et 1795.

En donnant ce droit de préemption comme un avantage accordé aux neutres, on semble l'envisager comme un adoucissement du droit que le belligérant aurait au fond de confisquer les articles d'usage douteux, et on en revient au point de vue erroné « qui déduit la notion de contrebande des droits des belligérants au lieu de la faire découler des devoirs des neutres » (1).

En cas d'inefficacité de la préemption ou du séquestre, le belligérant en arriverait naturellement, par une simple extension de principe, à la saisie pure et simple. Or, dans la pratique, la préemption et le séquestre seraient loin d'atteindre le double but d'assurer au belligérant

(1) Gessner, *op. cit.*, p. 153.

l'entier exercice de son activité belliqueuse et de sauvegarder les intérêts commerciaux des neutres. Ils ne sauraient prévenir, comme le reconnaît M. Ch. Dupuis qui en est partisan, « ni tout excès de la part des belligérants, portés peut-être à considérer comme suffisamment équitables des indemnités trop faibles, ni toute incorrection de neutres que le droit à l'indemnité encouragerait à risquer les transports les moins indifférents pour l'issue de la guerre, tels que les transports de houille ou d'approvisionnements à destination d'une flotte belligérante » (1).

Les belligérants ne doivent pas se plaindre d'avoir à indemniser les neutres du préjudice que la guerre cause à leur commerce; mais il est possible que ces derniers, en présence de ce débouché ainsi assuré à leurs marchandises d'usage douteux, en continuent et en accroissent même le trafic au point de mettre le belligérant dans l'alternative d'entasser dans ses entrepôts des articles inutiles et très chers ou de les laisser parvenir à son adversaire, pour lequel ils seront d'un usage peut-être décisif. Dans ce cas, il faut bien avouer que la tentation de confisquer purement et simplement sera trop forte pour que le belligérant n'y cède pas volontiers.

D'un autre côté, ce droit de préemption ou de séquestre peut causer un grave préjudice aux neutres qui, ne participant pas aux hostilités, ne doivent pas avoir à en souffrir directement. L'indemnité de séquestre sera rarement équivalente à la dépréciation occasionnée aux marchandises par le retard, souvent très long, apporté à leur livraison et par les détériorations qui en résultent. En cas de préemption, le prix d'achat, même calculé

(1) Dupuis, article cité (R. G. D. I., 1896, p. 656).

sur les bases les plus équitables, ne compensera pas la perturbation apportée dans les relations économiques du pays neutre et la perte des bénéfices qui résultent d'un fret de retour avantageux ou de la différence des changes.

SECTION II

Définition et Énumération de la contrebande.

1° Définition.

Les deux contrebandes occasionnelle et relative dépendant de l'initiative des belligérants étant écartées, il fallait une formule pour désigner la contrebande par nature.

La définition de Grotius : « objets qui servent *exclusivement* aux usages de la guerre (1), » adoptée par un certain nombre de publicistes modernes (Hautefeuille, Heffter, Calvo, Bluntschli, P. Fiore) (2), avait déjà été réfutée par Bynkershoek (3), qui faisait avec raison remarquer que de nombreux articles de contrebande par nature ne sont pas faits uniquement pour la guerre, mais aussi pour d'autres usages. Cette critique s'applique encore plus aujourd'hui où les explosifs sont d'un usage si répandu dans le domaine industriel.

Tombant dans le défaut contraire, au critérium trop étroit de Grotius d'autres auteurs en ont opposé un trop large. Ils ont défini les objets de contrebande : « les objets

(1) *De jure belli ac pacis*, liv. III, ch. I, § 5.

(2) Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, tit. VIII, sect. II, p. 79. — Heffter, *op. cit.*, liv. II, ch. III, § 160. — Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2708. — P. Fiore, *Nouveau Droit international public*, 2e édit. française, Paris 1885, t. III, § 1598, 1605. — Bluntschli, *op. cit.*, § 806, définit la contrebande absolue : « marchandise qui ne peut par sa nature être employée à autre chose qu'à la guerre. »

(3) *Questionam juris publici libri II*, liv. I, ch. X.

qui servent *immédiatement* aux usages de la guerre » (1) ou qui sont « utiles » ou « propres » ou qui « peuvent être employés à la guerre » (2). Cette inexactitude a passé dans certains règlements nationaux : le décret suédois du 8 avril 1854 dont les termes sont reproduits par le décret autrichien du 3 mars 1864 et le règlement des prises prussien du 20 juin 1864, les instructions du ministre de la marine italien du 20 juin 1866 qui considèrent comme contrebande « ce qui sans manipulation ultérieure peut servir à un armement immédiat maritime ou terrestre » (3). Le critérium de l'utilisation *immédiate* à la guerre, c'est-à-dire sans transformation préalable, est excessif et permet de déclarer contrebande beaucoup de choses essentiellement pacifiques de leur nature mais susceptibles d'être employées immédiatement à des usages belliqueux, telles que les chevaux, les vivres, la houille, les machines à vapeur et même l'argent.

La formule la plus juste, réalisée par la combinaison des deux éléments qui se complètent entre eux : la confection spéciale et l'utilisation immédiate pour la guerre, nous est donnée dans l'excellente définition de M. Kleen qui reflète la doctrine aujourd'hui courante. On entend, dit-il, sous le nom de contrebande « les objets qui sont faits exprès pour la guerre et y servent dans leur état actuel non seulement *immédiatement*, mais *spécialement* (particulièrement) » (4).

(1) Bynkershoek, *op. cit.*, liv. I, ch. V. — Woolsey, *op. cit.*, § 194. — P. Fiore, *op. cit.*, § 1601.

(2) Wheaton, *Éléments de droit international*, t. II, IVe partie, ch. III, § 24 : « matériaux de nature à *pouvoir* être employés à la guerre. » — Bluntschli, *op. cit.*, au § 802, donne cette définition différente de celle du § 806 : « objets dont l'ennemi *pourra* se servir pour faire la guerre. » (V. Kleen, *op. cit.*, p. 26 et p. 27, note 1.)

(3) V. Kleen, *op. cit.*, p. 27, note 1.

(4) Kleen, *op. cit.*, p. 28.

1° Objets faits exprès pour la guerre et y servant *spécialement*. Sans cela, beaucoup de choses d'un usage normalement pacifique, telles que les chevaux, les céréales, la houille, deviendraient contrebande. La poudre même, qui est contrebande par nature comme munition, n'est pas toujours faite pour un emploi militaire; elle sert à la chasse ou à des usages industriels et agricoles (mines, artifices, tir contre la grêle, etc.). Il est facile d'être fixé sur la nature de l'emploi éventuel de la poudre par sa quantité et par sa qualité, surtout aujourd'hui que les poudres de guerre ont un caractère spécial de plus en plus marqué (poudres blanches, jaunes ou grises, en lamelles ou en filaments). De même pour les armes de chasse, bien différentes par leur aspect extérieur des armes de guerre avec lesquelles il n'est pas possible de les confondre.

2° Objets susceptibles d'être employés dans leur état actuel *immédiatement* pour la guerre, c'est-à-dire sans manufacture préalable. Autrement, toutes les matières premières qui, par transformation, peuvent devenir armes et munitions seraient prohibées: le fer, l'acier, le cuivre, le plomb, le nickel, le charbon, le soufre, le salpêtre, la glycérine, le coton, le chlorate de potasse, etc. On en arriverait par cette voie détournée à supprimer le commerce neutre.

Le projet de règlement sommaire, présenté à l'Institut de Droit international lors de la session de Venise en 1896, contenait une définition de la contrebande basée sur ce double critérium de l'emploi immédiat et de la spécialité (1). Au vote définitif, l'Institut abandonna la formule et préféra se servir d'une énumération (2). Mais,

(1) A. I. D. I., t. XV, p. 122.
(2) A. I. D. I., t. XV, p. 216, 230.

à la session de Copenhague en 1897, M. Kleen, appuyé par M. Brusa, réussit à faire adopter la définition qu'il proposait : « Sont sujets à saisie durant la guerre les objets qui, expressément faits pour la guerre, y servent dans leur état actuel immédiatement et spécialement, et, transportés par mer pour le compte ou à destination d'un belligérant, rentrent dans la catégorie de la contrebande de guerre [1]. » (§ 30.)

On doit éviter d'envoyer à part les différentes parties des armes et des munitions, comme par exemple, d'un côté, les crosses et les culasses démontées de fusils ou de revolvers, et, par ailleurs, les canons et autres pièces de ces armes qui ne demandent ainsi qu'un simple remontage pour être sans manufacture ni fabrication en état de servir immédiatement. Le § 2 du Règlement de l'Institut de Droit international a prévu le cas : « Sous la dénomination de munitions de guerre, précise-t-il, doivent être compris les objets qui pour servir immédiatement à la guerre n'exigent qu'une simple réunion ou juxtaposition [2]. »

Il faut encore apprécier deux éléments du fait de la contrebande : la *destination* et l'*intention*.

A. *La destination.*

La destination vers l'ennemi ne saurait rendre contrebande ce qui de sa nature ne l'est pas, tels que les objets d'usage normalement et essentiellement pacifique. Mais les articles faits pour la guerre et y servant spécialement et immédiatement ne sont contrebande qu'autant qu'ils

(1) A. I. D. I., t. XVI, p. 44 et 311.
(2) A. I. D. I., t. XV, p. 231.

sont destinés à l'ennemi, c'est-à-dire dirigés vers un de ses ports ou vers ses navires de guerre. Il est inutile de se préoccuper de l'*usage* éventuel auquel ces objets seront employés, cet usage ressort clairement de leur caractère essentiel de « spécialités militaires ». « Il faut donc établir comme principe fondamental, dit M. Kleen, qu'en faisant de la « destination » un des éléments essentiels de l'infraction, on entend sous cette expression seulement la destination *d'arriver dans la possession de l'ennemi* (destination de direction), et non pas la destination par *lui aux usages de la guerre* (destination d'emploi)(1). »

Le fait de contrebande peut donc se définir : le transport à destination du belligérant d'articles faits pour la guerre, et y servant dans leur état actuel spécialement et immédiatement.

Cependant la destination d'emploi a été prise comme critérium de la contrebande des objets d'usage double par les théories relative et accidentelle. Ces articles, d'usage normalement pacifique par leur nature, deviennent saisissables, nous l'avons vu, lorsque le capteur les estime susceptibles d'être utilisés par l'ennemi dans un but militaire. La Cour suprême de Washington et les tribunaux de prises anglais ont même combiné les deux destinations. Ils ont considéré que l'emploi pour la guerre est légitimement présumé quand les *res ancipitis usus* sont dirigés vers un point occupé par les forces ennemies, par exemple vers un port militaire et non vers un port de commerce (2). La direction de la marchan-

(1) Kleen, *op. cit.*, p. 32.

(2) « Supposons, dit Tetens, qu'une armée navale soit à équiper et à approvisionner dans un port de l'un des belligérants où l'on prépare des magasins dans ce but ; dès lors toutes sortes de livraisons apportées sur les lieux par les neutres sont justement considérées comme contrebande, même quand elles ne le seraient pas de leur nature. Elles deviennent illicites par les seules circonstances. On peut

dise fournit la preuve de son emploi, preuve qui n'en est pas une puisqu'elle n'est qu'une supposition gratuite et incertaine. Sir William Scott qui, bizarre inconséquence, a contribué à fixer cette théorie dans la pratique anglaise, la critique lui-même en termes très justes : « Le caractère du port, décide-t-il, manque de toute signification pour la matière, l'objet de contrebande ayant cette qualité indépendamment de la nature du port, que celui-ci soit organisé pour le commerce ou pour la guerre. Du reste, la conséquence sera à peu près la même, puisqu'une marchandise transportée à un port commercial peut être conduite de là à un port militaire pour être employée au même but que celui qu'aurait eu en vue le transport direct à ce port (1). » Calvo, nous l'avons noté (2), condamne, lui aussi, pour des raisons analogues, la combinaison des deux directions. Malgré les affirmations contradictoires du Manuel des prises britannique (3), la doctrine anglaise récente semble repousser ces distinctions et s'en tenir uniquement à l'appréciation de l'emploi militaire éventuel des articles prohibés, abstraction faite du caractère militaire du port vers lequel ils sont dirigés.

Le point de vue qui fait dépendre l'emploi de la direction reste surtout celui de la doctrine et de la pratique américaines (4). Contenu dans le récent Code de la guerre navale des États-Unis, il s'est manifesté, comme nous le verrons, lors de la guerre du Transvaal, à l'occasion des saisies de blés et de farines effectuées par l'Angleterre.

les nommer *contrebande par accident*. Le blé même et l'argent sont choses prohibées dans ce cas. » (Tetens, *Considérations*, édit. française, 1805, p. 114.)

(1) Rapporté par Kleen, *op. cit*, p. 36.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2752. V. *supra* p. 115.

(3) V. Kleen, p. 37.

(4) V. *supra* p. 83.

Il semble devoir être affirmé à nouveau, en raison de la prohibition générale des vivres édictée par la Russie, au début de la guerre actuelle contre le Japon (27 février 1904), ainsi qu'il ressort de l'information suivante : « En ce qui concerne la déclaration de la Russie disant que les produits alimentaires constituent de la contrebande de guerre, on soutient, au département d'État de Washington, que la nature de la cargaison est déterminée par sa destination. S'il s'agit de produits alimentaires pour l'armée, la cargaison constitue de la contrebande de guerre; s'il s'agit de nourriture pour l'élément civil, excepté toutefois dans le cas de villes assiégées, la cargaison ne saurait être saisie, à moins d'être remboursée par les belligérants (1). »

La même conception a également inspiré le règlement japonais (1904), qui ne considère comme contrebande certains objets d'usage double, tels que les vivres, les chevaux, le bois, le charbon et la monnaie, que « s'ils sont en route à destination des troupes ennemies ou de places ennemies où ils puissent être utilisés pour la guerre ».

Cette théorie n'est pas admissible pour ceux qui écartent les contrebandes relative et occasionnelle. Elle a été condamnée par l'Institut de Droit international dans l'article 3 de son Règlement (2).

B. *L'intention.*

Cet élément est sans importance dans l'appréciation du fait de contrebande Du moment que des spécialités militaires ont été transportées à destination d'un

(1) V. *Journal des Débats* du 3 mars 1904.
(2) A. I. D. I., t. XV, p. 231.

belligérant, il importe peu que ce trafic ait été fait dans un but d'aide et de secours ou, au contraire, dans un simple but commercial. Le transport de la contrebande est interdit et est punissable en soi, comme acte préjudiciable au belligérant, indépendamment de toute intention malveillante de la part de celui qui l'effectue. Un certain nombre de partisans de la contrebande relative ont voulu faire dépendre le caractère de contrebande des *res ancipitis usus* de l'intention du transporteur (1). Celui-ci ne verrait donc saisir ses marchandises d'usage douteux qu'au cas où il les amènerait au belligérant avec l'intention de l'aider et non plus simplement dans le but de faire un acte de négoce et de pure spéculation mercantile.

On donne ainsi au belligérant, juge partial et intéressé, le pouvoir d'apprécier souverainement des intentions et des mobiles qui sont du domaine de la conscience individuelle et, par conséquent, d'une investigation bien difficile.

Cette doctrine, souvent appliquée par la Cour suprême de Washington pendant la guerre de Sécession (2), repose sur cette idée fausse que la contrebande de guerre est un délit; or, sans intention, pas de délit.

Dans les rapports internationaux, il n'y a pas de délits. Le belligérant a seulement le droit de se défendre, ce

(1) Bluntschli définit la contrebande de guerre : « Objets transportés à l'un des belligérants dans *le but* de faciliter les opérations militaires, » (§ 765), et il ajoute : « On doit se demander, *dans chaque cas spécial*, si *l'intention* de venir en aide à l'un des belligérants existe dans l'espèce. »

Massé va plus loin et prohibe le transport de n'importe quel article à un belligérant lorsque ce transport est fait dans le but de lui venir en aide (Massé, *op. cit.*, t. I, p. 155).

Heffter interdit le trafic des objets de contrebande occasionnelle « dans le cas où par leur transport vers l'un des belligérants le commerce neutre prendrait le caractère de secours manifestement hostile » (Heffter, *op. cit.*, § 160).

(2) V. Kleen, *op. cit.*, p. 43, note 1.

qu'il fait en saisissant la contrebande de guerre qui lui est nuisible, sans se préoccuper du but commercial ou malfaisant du transporteur. Les objets, contrebande de guerre par leur nature, peuvent seuls faire l'objet d'une prohibition motivée par ce droit de légitime défense, à l'exclusion des *res ancipitis usus*, choses d'un usage ordinairement pacifique.

En poussant dans ses dernières conséquences cette théorie de la contrebande délictuelle, on arriverait à dire que les armes et munitions transportées dans un but de spéculation ne sont pas confiscables parce qu'il ne s'y trouve que le corps et non l'intention du délit. C'est une opinion insoutenable.

La question de l'intention ne se posant que pour la contrebande occasionnelle, l'Institut de Droit international n'a pu que l'écarter dans son Règlement : « Un objet, dit-il dans son art. 3, ne saurait être qualifié de contrebande à raison de la seule intention de l'employer à aider ou favoriser un ennemi, ni par cela seul qu'il pourrait être, dans un but militaire, utile à un ennemi ou utilisé par lui, ou qu'il est destiné à son usage (1). »

2° Énumération.

Même en adoptant le double critérium de l'emploi immédiat et spécial, il fallait, pour compléter la définition et l'expliquer, une énumération des articles de guerre. Les nombreuses listes d'objets de contrebande que l'on trouve dans les écrits des publicistes ou dans les lois et traités présentent toutes l'un des trois défauts suivants et quelquefois les trois réunis :

1° Elles manquent d'universalité à cause même de leur

(1) A. I. D. I., t. XV, p. 231.

origine. Œuvres d'un publiciste, elles ne sont que l'expression d'une opinion isolée, le plus souvent intéressée et d'une autorité minime dans la pratique. Contenues dans les législations internes, elles ne s'appliquent qu'aux pays où celles-ci sont en vigueur, et les traités ne leur garantissent qu'une application restreinte entre États contractants.

2° Ces listes sont pour la plupart inexactes, incomplètes et surannées. Dans les plus libérales, on trouve assimilées à la contrebande par nature des choses qui ne peuvent y être comprises, telles que les chevaux, le salpêtre, le soufre, les selles et les brides (1). Les plus récentes, et parmi elles la liste que présente M. Kleen (2), renferment des mentions archaïques : les coulevrines, les hallebardes, les poignards, les javelots, les piques, dards, cottes de maille, armures, boucliers et autres pièces de musée dont la prohibition ne présente qu'un intérêt rétrospectif et est bien inutile dans l'état actuel des armements. D'autres listes incomplètes ne mentionnent pas des articles d'un usage aujourd'hui courant à la guerre : mitrailleuses, cartouches, fusées, torpilles, explosifs variés, télémètres, appareils télégraphiques de campagne et de télégraphie héliographique, appareils d'aérostation militaire, pontons, etc. Les listes doivent être fréquemment remaniées et tenues à jour par suite des progrès incessants des armements.

3° Enfin, ces listes diffèrent entre elles, malgré des points communs. Certains objets réputés contrebande dans les unes sont omis dans les autres. Ces différences portent surtout sur les articles qui ont le plus donné

(1) Listes des traités des Pyrénées (1659), d'Utrecht (1713), du traité anglo-russe de 1766 et de la Neutralité armée (1780).

(2) Kleen, *op. cit.*, p. 84.

lieu à discussion et qui ne sont arrivés que lentement à être déclarés libres, tels que les chevaux, le soufre, le salpêtre, les selles et les brides.

L'Institut de Droit international, après avoir abandonné le système de la définition proposé par M. Kleen, adopta la liste énumérative suivante qui présente un caractère de fixité appréciable en raison de ses termes généraux et élastiques pouvant comprendre les engins nouveaux à mesure de leur apparition :

« 1° Les armes offensives et défensives;

» 2° Les munitions de guerre et les explosifs;

» 3° Le matériel militaire (objets d'équipement, affûts, uniformes, etc.);

» 4° Les vaisseaux équipés pour la guerre ;

» 5° Les instruments spécialement faits pour fabriquer les munitions de guerre (1). »

Sont exclus de la contrebande les objets qui y ont été souvent compris dans les traités : le charbon, le soufre, le salpêtre, les chevaux, les selles et les brides. Mais pour les selles et les brides, si leur fabrication indique d'une manière non douteuse qu'ils sont destinés à l'équipement militaire, ils doivent être réputés contrebande comme matériel de guerre tout comme les voitures à vivres, à munitions ou à fourrage, les forges de campagne, les fours portatifs dont le caractère spécialement militaire est facile à reconnaître. Le charbon, le soufre et le salpêtre sont pacifiques de leur nature; pour devenir contrebande, il leur faut une manufacture ultérieure et non pas seulement une simple réunion ou juxtaposition.

(1) A. I. D. I., t. XV, p. 216.

3° Tolérance.

A la saisie pour cause de contrebande, il faut apporter un tempérament, même en ce qui regarde les armes et munitions, dans le cas où ces objets sont indispensables à un navire neutre pour assurer sa sécurité, par exemple pour se défendre contre les attaques de pirates ou effectuer des signaux. Mais le navire neutre ne doit pas, pour transporter à destination de l'ennemi une cargaison d'armes, prétexter qu'elle appartient à l'équipage et est nécessaire à sa protection. Il y a là une question de mesure que les commandants de croiseurs apprécient assez facilement suivant les circonstances. Légitimé par des considérations d'humanité, cet usage, aussi ancien que l'institution de la contrebande, est confirmé dans de nombreuses lois et conventions (1) et approuvé par plusieurs publicistes (2). Il se retrouve dans le Règlement des prises voté par l'Institut de Droit international (3) (§ 32).

4° Dispenses inadmissibles.

A. *Dispenses résultant de traités.*

On ne peut pas invoquer valablement les exceptions apportées à la règle de la contrebande par les stipula-

(1) La liste du traité de 1766 et de la Neutralité armée prohibait les articles de contrebande « au delà de la *quantité* qui peut être nécessaire pour l'usage du vaisseau et au delà de ce que doit avoir chaque homme servant sur le vaisseau ou passager ». Les traités de 1801-1802 entre l'Angleterre et les puissances du Nord portaient : « Excepté cependant la quantité de ces articles qui peut être nécessaire à la défense du vaisseau et de ceux que comprend l'équipage. » (Martens, VII, p. 260, 269, 273, 276). De même, v. les décrets ou règlements de la Suède du 8 avril 1854, de l'Autriche du 3 mars 1864 et du 29 juillet 1870, de la Russie du 20 juin 1864 (rapportés par Kleen, *op. cit.*, p. 74, note 1). — La récente circulaire du ministre de la marine japonaise (février 1904) contient une disposition analogue dans son art. 3. (V. *supra* p. 94). V. aussi Avis du Conseil de l'Empire de Russie du 27 mars 1895, art. 13, R. G. D. I., 1897, Documents, p. 6.

(2) Heffter, *op. cit.*, § 160. — Bluntschli, *op. cit.*, § 804. — Field, *op. cit.*, § 860.

(3) *Annuaire*, t. IX, session d'Heidelberg, p. 224 (§ 32 du Règlement).

tion des traités. Deux États ne seraient pas autorisés à convenir de regarder « comme contrebande certains articles transportés à l'ennemi de l'un, si ces articles ne sont pas contrebande d'après le droit international » (1). Ces conventions extensives de la liste de contrebande, assez nombreuses aux XVIIe et XVIIIe siècles (2), ne sont obligatoires que pour les parties qui les ont conclues, en vertu de l'axiome juridique « qu'aucun contrat ou traité ne peut supprimer le droit de ceux qui n'y ont pris aucune part » (3). Elles leur créent d'ailleurs une situation particulièrement désavantageuse en limitant l'une vis-à-vis de l'autre leur liberté de commerce, d'autant que les autres neutres, n'étant pas liés par traité, ne sont pas obligés de se conformer à ces restrictions commerciales et que l'autre belligérant peut imposer au contractant neutre les mêmes prohibitions que ce dernier accepte de l'adversaire. « En principe, disent Pistoye et Duverdy, les bois de construction ne sont pas contrebande de guerre, mais lorsqu'un neutre consent à ce qu'ils soient considérés comme contrebande par l'un des belligérants, l'autre belligérant peut aussi à l'égard de ce neutre les considérer comme contrebande (4). »

Il arrive aussi que par traité un belligérant donne à un neutre plus de liberté qu'à un autre, relativement à la contrebande, et lui permet le libre commerce d'articles qu'il prohibe par ailleurs. Il y a là, dit-on, une situation

(1) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 426.

(2) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 85, note 1, cite entre autres les traités de 1654 entre l'Angleterre et la Hollande (Dumont, t. VI, IIe p., p. 74); 21 février 1651 entre l'Angleterre et le Danemark (Dumont, t. VI, IIe p., p. 346); du 21 oct. 1651 entre l'Angleterre et la Suède; 1743 entre la France et le Danemark; 1794-1796 entre l'Angleterre et les États-Unis d'Amérique. (Martens, *Recueil*, t. V, p. 336 et 697.)

(3) Kleen, *De la contrebande de guerre*, p. 175.

(4) *Affaire de la* Confidentia (Conseil des prises, 3 vendémiaire an X). — Pistoye et Duverdy, *Traité des prises*, t. I, p. 406.

analogue à celle que créent les concessions spéciales consenties dans les traités de commerce. Mais l'analogie n'est qu'apparente, car ceux-ci sont des conventions formées sur la base d'avantages réciproques d'ordre purement économique, tandis que la fixation de la contrebande de guerre dépend d'un règlement international qui ne peut être modifié par le marchandage des droits et des devoirs communs à tous et inaliénables.

Cependant, en fait, en raison de la variété des traités, un objet peut être contrebande pour un belligérant vis-à-vis d'un neutre et non vis-à-vis d'un autre. Il semble alors que le belligérant n'a la faculté de confisquer cet objet que sur les navires du premier et non sur ceux du second.

Il peut également se faire qu'un neutre ait certaines de ses marchandises prohibées comme contrebande par un belligérant, alors que l'autre belligérant lui a permis, par traité, d'en continuer librement le trafic. Le contraste sera bien choquant entre la situation respective de deux belligérants, dont l'un ne pourra pas saisir parce qu'il a participé à un traité, tandis qu'il sera loisible à son adversaire d'user de confiscation. Il semble résulter de la jurisprudence de l'époque révolutionnaire que, pour supprimer cette inégalité, on soit en droit de saisir toutes les fois que l'ennemi le peut [1].

[1] « Si un neutre a, dans un traité avec un belligérant, stipulé qu'un objet ne serait pas contrebande de guerre, et si, dans un traité avec l'autre belligérant, il déclare cet objet contrebande, le premier belligérant peut saisir cet objet comme contrebande. » (Conseil des prises, 6 thermidor an VIII, affaire de la *Statira* contre le *Hasard*. — Pistoye et Duverdy, *Traité des prises maritimes*, Paris, 1855, t. I, p. 406.)

« Lorsqu'un neutre stipule que le goudron ne sera pas contrebande de guerre, et que dans un traité avec l'autre belligérant il déclare le goudron contrebande, le premier belligérant peut confisquer comme contrebande le goudron trouvé sur les navires de cet État neutre. » (Conseil des prises, 16 thermidor an VIII, aff. du *Portland* contre le *Diable-à-quatre*. — Pistoye et Duverdy, *op. cit.*, p. 408, t. I.)

Bien que, dans les cas qui nous sont rapportés, la discussion roule uniquement sur des objets d'usage douteux, compris dans des traités et omis dans d'autres, la solution intervenue pourrait peut-être s'appliquer encore aujourd'hui au cas de divergences dans les énumérations de contrebande certaine.

Mais les malentendus et les difficultés que créent les différences existant dans les listes de contrebande contractuelle, disparaîtront quand les traités et les législations particulières auront cédé la place à un règlement unique et universel qui réduira la contrebande aux seules spécialités de guerre. Les traités seront alors plutôt nuisibles en ce qu'ils tendront à maintenir des exceptions à cette limitation de la contrebande. En attendant, et ainsi que l'a fait le traité de 1871 entre les États-Unis et l'Italie, ils doivent faciliter l'entente internationale sur la base d'une énumération libérale et restreinte des prohibitions. Ceux qui s'inspirent de tendances contraires sont une source de confusion et un obstacle à l'unité de réglementation.

B. *Dispenses résultant de la situation économique du pays neutre.*

Même lorsque la contrebande est limitée aux armes et aux munitions, il n'est pas douteux que certains pays neutres souffrent fort durement des entraves apportées au libre développement de leur activité économique par les prohibitions des belligérants. Mais, sous peine de ne plus exister en tant que règle internationale et de ne plus répondre au but qui la fait accepter par les peuples pacifiques, la loi de contrebande, réduite à l'interdiction des spécialités militaires, ne saurait être modifiée en raison des dommages qu'elle peut entraîner dans ses

différentes applications aux États neutres. On en arriverait à tolérer à certains pays le trafic des armes et munitions, sous prétexte qu'ils produisent ces objets sur une grande échelle et que la fermeture d'un débouché avantageux serait particulièrement de nature à leur nuire. « La règle que la loi doit être la même pour tous est applicable entre les nations comme entre les individus (1). »

Autrefois, il est vrai, les belligérants avaient l'habitude de tempérer leurs prohibitions exagérées et arbitraires en accordant à certains pays neutres le droit d'exporter librement certains objets dont le trafic constituait pour eux un commerce essentiel et normal. C'est ainsi que la France, lors de la guerre de la Succession d'Espagne, exempta de saisie les matériaux de constructions navales transportés par les navires suédois. Cet exemple fut suivi par l'Espagne, la Hollande et l'Angleterre (2). Durant les guerres de la Révolution, les cours de prises britanniques ont montré une certaine tolérance à l'égard de ces articles « lorsqu'ils étaient des produits du pays qui les exportait et des articles principaux de son commerce en temps de paix » (3). Lord Stowell exemptait les vivres à la même condition (4). Plus tard, par le traité du 25 juillet 1803 avec la Suède, l'Angleterre s'engagea à n'user que du droit de préemption à l'égard des chargements exportés par bâtiments suédois lorsqu'ils étaient des produits du territoire de cette puissance (5).

Ces exceptions étaient alors justifiées, car, en leur absence, les prohibitions accidentelles et tyranniques des

(1) Kleen, *op. cit.*, p. 180.
(2) Kleen, *op. cit.*, p. 181.
(3) Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 275.
(4) Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 275.
(5) Cf. *supra* p. 70.

belligérants auraient abouti à la ruine complète de certains pays qui, comme les nations scandinaves, vivaient uniquement de l'exportation des produits de leurs mines ou de leurs forêts (goudron, poix, résine, bois, charpentes, fer, etc.). Mais si on écarte les contrebandes relative et occasionnelle, elles n'ont plus leur raison d'être.

C. *Exception en cas de fourniture de contrebande aux deux belligérants.*

Bien qu'admise par certains auteurs qui, comme Hübner[1], fondaient la neutralité sur l'impartialité et concevaient celle-ci sous la forme de l'égalité de traitement, cette exception doit être absolument rejetée. Il est aujourd'hui admis que la neutralité est absolue et qu'elle est violée par un concours même égal aux deux belligérants. Il ne serait plus permis à un neutre d'ouvrir son territoire aux armées des deux adversaires, et les nationaux d'un pays pacifique ne sauraient non plus, pour éviter la saisie de la part d'un belligérant, se prévaloir de ce qu'ils effectuent le même trafic d'armes en sa faveur. Même admise, l'égalité de traitement ne peut être appréciée que par les belligérants ou par les neutres, c'est-à-dire par des intéressés partiaux. Enfin comme nous l'avons vu (cf. *supra* p. 49), le secours ou concours égal est impossible, car pour une quantité identique d'objets de contrebande fournie à chacun des deux belligérants, l'un d'eux se trouvera nécessairement avantagé parce qu'il en a un besoin plus grand.

(1) Hübner, *op. cit.*, t. II, IIe partie, ch. I. — V. aussi les auteurs suivants, qui admettent la possibilité d'une neutralité limitée et partielle : Vattel, *op. cit.*, liv. III, § 81-83, 100-101, 110; G.-F. de Martens, *op. cit.*, § 304; Klüber, *op. cit.*, § 281; Bluntschli, *op. cit.*, § 759; Kent, *Commentary*, p. 158-168; Wheaton, *op. cit.*, p. 225; Manning, *op. cit.*, p. 225. (Rapportés par Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. II, p. 224, note 2.)

SECTION III

Objets à écarter de la contrebande.

1° Les vivres et céréales.

On entend par vivres toutes les choses « qui servent à la nourriture de l'homme et à sustenter sa vie » (1). Il faut y comprendre « les grains, blés, orges, froments en grains ou en farines, le riz, les pains et biscuits, les légumes secs ou verts, les viandes sur pied ou abattues, fraîches, salées, fumées ou conservées, le poisson, les conserves de toutes espèces, les fruits comestibles, les thés, cafés, matés, les liquides potables, alcools, bières, les huiles, les beurres, laits et fromages, les sucres, sels et aromates, enfin toutes les denrées alimentaires ou comestibles » (2).

Plusieurs traités du XVIIIe siècle, reflétant l'opinion de Heineccius (3) et la pratique suivie par les Espagnols, assimilent le tabac aux vivres (4). Bien que, comme le café et l'alcool, il soit un stimulant et, dans une certaine mesure, un anesthésiant, ce produit ne peut être rangé parmi les vivres, car il ne sert pas à proprement parler à l'alimentation de l'homme.

Avant toute discussion, il faut établir cette distinction, que nous retrouverons au sujet de chaque article de contrebande, entre le transport et la fourniture. Le transport de céréales ou de vivres effectué par mer à destination d'un belligérant constitue ou non un acte de contrebande, mais n'est pas une violation de la neutralité.

(1) Traité d'Utrecht, art. 20. Dumont, VIII, I, p. 348.

(2) Fromageot, *Les vivres considérés comme contrebande de guerre* (J. D. I. Pr., 1900, p. 32).

(3) Heineccius, *De navibus ob vecturam*, § 14.

(4) V. Fromageot, art. cit., p. 32, note 1. — Traité d'Utrecht.

Le commerçant neutre qui a vendu les articles envisagés comme contrebande se désintéresse légitimement de leur destination, que, souvent, il ne connaît même pas. Il en est autrement dans le cas où le neutre fournit directement des vivres à titre de secours à l'un des belligérants, lorsque, par exemple, il ravitaille des navires de guerre belligérants en relâche dans un de ses ports. Il y a là violation de la neutralité. Le neutre ne doit pas permettre que *sur son territoire* des secours soient apportés directement à l'un des adversaires, soit par ses agents, soit par de simples particuliers, ni tolérer l'établissement dans ses ports de dépôts de vivres pour le compte d'un belligérant. En général, au navire belligérant qui demande à se ravitailler dans un port neutre, on accorde, par mesure d'humanité, la quantité de vivres qui lui est nécessaire pour atteindre le port le plus proche de son pays (1).

A. *Doctrine.*

Les plus anciens auteurs anglais et hollandais, Albéric Gentile, Loccenius, Heineccius (2), probibent les vivres

(1) V. Déclaration de neutralité de la Grande-Bretagne, 23 avril 1898 (J. D. I. Pr., 1898, p. 796).

L'Institut de Droit international, dans son projet de Règlement sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers (session de La Haye, août 1898) décide qu' « on ne leur (aux navires belligérants) fournit de *l'eau*, du charbon et des *vivres*, et autres approvisionnements analogues qu'en quantité suffisante pour atteindre le port national le plus proche ». (A. I. D. I., t. XVII, p. 273.) — Cette solution fut adoptée, en ce qui concerne les vivres, par la plupart des États, pendant la guerre hispano-américaine (V. l'article de M. Le Fur sur la guerre hispano-américaine, dans R. G. D. I, 1899, p. 221).

Les instructions du ministre de la marine française de février 1904 portent (§ 3) : « Il ne peut être fourni à un belligérant que les vivres, denrées, approvisionnements et moyens de réparations nécessaires à la subsistance de son équipage et à la sécurité de sa navigation. » La Proclamation de neutralité de la Grande-Bretagne du 11 février 1904, ne permet pas au navire belligérant de « prendre à bord plus de provisions qu'il ne lui en sera nécessaire pour son usage immédiat ». (Voir R. G. D. I., 1904, mars-avril. Documents, p. 2 et 4.)

(2) Loccenius, *De jure maritimo*. Halle, 1653. Heineccius, *op., cit.*, ch. IX, § 14.

comme contrebande en invoquant la nécessité où se trouve le belligérant d'employer tous les moyens pour réduire son adversaire. Cette conception apparaît, nous le verrons, dans quelques traités du XVIIe siècle.

D'après Grotius, les vivres sont des objets d'usage douteux, des *res ancipitis usus*. Normalement pacifiques, ils sont susceptibles d'une utilisation militaire lorsque, par exemple, ils servent à la nourriture des troupes ou au ravitaillement des navires ennemis. Ils peuvent alors être déclarés contrebande. Bynkershoek (1) défendit le transport des vivres à des ennemis « qui sont assiégés par nos amis ou bien, *d'autre manière*, pressés par la famine ». Ce dernier cas vise évidemment le commerce de contrebande. Vattel (2) considéra également les vivres comme prohibés « en certaines occasions où l'on espère réduire l'ennemi par la faim ». Mais l'exemple que cite l'auteur à l'appui de son assertion s'appliquant au blocus, on a beaucoup discuté au sujet de savoir s'il a voulu parler du blocus ou de la contrebande. M. Kleen, se basant sur le contexte qui vise la prohibition de la contrebande, est d'avis qu'il s'agit bien de celle-ci. Wheaton, Hautefeuille et Gessner (3) sont d'une opinion contraire.

La doctrine anglo-américaine moderne (4), reprenant le système de Grotius, prohibe les vivres selon les circonstances, ce qui, pour les Anglais, signifie : « selon l'intérêt du belligérant, » et pour les Américains : « selon la destination présumée à un usage belliqueux (5). »

(1) Bynkershoek, *op. cit.*, liv. I, ch. I, § 14.

(2) Vattel, *op. cit.*, liv. III, § 12.

(3) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 91, 93.— Gessner, *op. cit.*, p. 88, 89. — Kleen, *op. cit*, p. 126. — Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 41. — V. *supra* p. 69.

(4) Hall, *International Law*, § 245. — Kent, *Commentaries*, t. I, p. 140. — Phillimore, *op. cit.*, III, p. 423 et suiv. — Moseley, *op cit.*, p. 87.

(5) Kleen, *op. cit.*, p. 127.

Quelques publicistes continentaux se rattachent à cette école; Heffter (1) fait dépendre l'interdiction du trafic des vivres de son caractère d'aide ou de secours, c'est-à-dire d'une intention difficile à pénétrer; Perels (2) légitime la saisie des vivres quand le belligérant en a un pressant besoin.

« En matière de contrebande, dit le professeur Holland, tandis que le système et la pratique du continent admettent une liste limitative des articles de contrebande comprenant ce qui est déjà ou peut être facilement approprié aux usages militaires, l'opinion et la pratique anglaise et américaine admettent une liste plus longue et une liste susceptible d'être, de temps à autre, étendue, selon les besoins de la guerre. Dans cette dernière liste peuvent figurer les vivres, *selon les circonstances que peut faire naître la conduite particulière des hostilités* et spécialement s'il y a toute probabilité qu'ils ont une destination militaire (3). »

« Les vivres, d'une façon générale, décidait de son côté lord Stowell, ne sont pas contrebande de guerre, mais ils peuvent le devenir dans certains cas (4). »

Les principaux cas et circonstances dans lesquels les vivres peuvent être confisqués sont les suivants :

1° *Cas où il est nécessaire de réduire l'ennemi par la famine.* — Cette raison n'autorise le belligérant à arrêter le commerce des neutres que lorsqu'il peut, à l'aide d'une force militaire suffisante, interdire à ceux-ci de contrarier une opération de guerre, tel un investissement ou un blocus. Sinon, c'est revenir par l'extension

(1) Heffter, trad. Geffken, p. 390, § 160.

(2) Perels, *Manuel de dr. marit. intern*, trad. Arendt, p. 277, 280, 281.

(3) Lettre adressée au *Times* (4 janvier 1900), « *On prize law* » reproduite dans la *Shipping Gazette*, n° 4, janvier 1900. (Rapportée par Fromageot, art. cit., p. 43.)

(4) Aff. de la *Jonge-Margaretha*. (Robinson, *op. cit.*, I, p. 188.)

de la contrebande à la pratique abusive des blocus fictifs, aujourd'hui unanimement condamnée. Un belligérant n'a pas le droit, en restreignant le commerce neutre, de faire participer des nations paisibles à son action en vue d'affamer l'adversaire. Ce serait leur faire supporter le poids et les sacrifices de la guerre qui, en toute justice, doivent retomber sur celui qui la conduit et en profite. « La contrebande des vivres, dit justement M. Kleen, présuppose la suppression de la neutralité [1]. »

2° *Cas où il y a nécessité pour un belligérant de s'emparer des vivres transportés par un neutre afin de s'approvisionner lui-même.* — Cette excuse de la disette est insuffisante pour obliger le neutre à devenir le fournisseur du belligérant, même lorsque celui-ci paie les vivres saisis. Un belligérant n'a pas d'action sur les neutres étrangers aux hostilités, et il viole leur neutralité en les transformant ainsi de force en auxiliaires. Ce n'est d'ailleurs là, le plus souvent, qu'un mauvais prétexte, car il est rare que le belligérant ne puisse se procurer des vivres autrement que par la violence, soit en les achetant amiablement aux neutres, soit en les produisant lui-même. Le procédé est en outre dangereux; il risque d'attirer des représailles de la part des peuples neutres assez forts pour résister à ces prétentions et crée un fâcheux précédent qui peut se retourner contre le belligérant devenu neutre à son tour.

3° *Cas où les vivres peuvent être employés à l'entretien des troupes de l'adversaire.* — On retombe dans la théorie de la contrebande occasionnelle. Le belligérant saisit en vertu d'une présomption d'emploi basée, comme nous l'avons vu, sur des éléments plus ou moins

[1] Kleen, *op. cit.*, p. 130.

fragiles et arbitraires, particulièrement sur la nature des vivres et sur leur direction vers un port militaire[1]. Mais les neutres font acte de commerce pur en transportant les vivres ; ils n'ont pas à envisager l'emploi qu'en fera le belligérant destinataire. D'ailleurs, les vivres qui par leur nature peuvent paraître affectés à une destination militaire, tels que les biscuits, les conserves, etc., sont souvent en temps de guerre consommés également par la population civile, en raison de la perturbation apportée dans les industries et les métiers d'alimentation.

4° *Cas où les vivres peuvent prolonger la résistance de l'ennemi.* — Tout commerce peut alors être défendu aux neutres, car tout, directement ou indirectement, maintient la résistance de l'adversaire. On en revient, sous la forme de la contrebande, aux blocus fictifs ; on ruine les neutres pour arriver à ruiner l'ennemi.

La grande majorité des publicistes du siècle dernier, parmi lesquels il faut citer Azuni, Wheaton, Ortolan, Hautefeuille, Massé, Pistoye et Duverdy, Fiore, Bluntschli, Calvo, de Martens et récemment Kleen, ont écarté les vivres de la contrebande.

Le commerce neutre, en effet, ne doit être interrompu que lorsqu'il porte sur des « spécialités de guerre » et non sur des articles aussi essentiellement pacifiques et

(1) Dans l'affaire de la *Jonge-Margaretha*, la Cour des prises britannique condamna ce navire qui avait été saisi avec une cargaison de fromages de Hollande en route pour Brest où se trouvait une flotte française considérable se préparant pour une expédition de guerre. « La Cour, porte l'arrêt, n'accueille pas, dans le présent cas, la prétention alléguée que les fromages ne sont pas destinés à un usage naval, mais sont de simples articles de luxe destinés à des tables particulières. On a permis aux parties de présenter des certificats établissant la nature et la qualité de ces fromages. Le demandeur n'en a pas fourni, tandis qu'au contraire certaines personnes ont certifié que ces fromages sont identiques à ceux en usage dans la flotte britannique et dans la flotte française..., etc. » (Robinson, *op. cit.*, t. I, p. 189.)

inoffensifs que les vivres, dont l'usage est le même pendant la guerre que pendant la paix. « Alors même que les hostilités sévissent avec le plus de rigueur, la population pacifique des États belligérants étant infiniment plus nombreuse que les armées, les vivres servent plus encore aux habitants paisibles qu'aux soldats (1). » Si la famine peut être employée pour arriver à la reddition d'une ville bloquée ou investie, elle constitue un moyen de guerre barbare et immoral quand elle est étendue à un pays entier (2). Elle est alors le résultat, non d'une opération militaire directe effectuée par les assiégeants, à leurs risques et périls, mais d'une manœuvre d'intimidation exercée sur les neutres. De pareilles prohibitions ne s'expliquent, sans se justifier, que par l'acharnement des adversaires et l'emploi systématisé de représailles toujours aggravées dans des guerres à outrance comme celles de la période 1793-1815.

B. *Pratique.*

Au Moyen-Age, les vivres furent généralement considérés comme contrebande. Par un traité de 1303, l'Angleterre et la France conviennent de s'abstenir de transports de vivres à leurs ennemis. En 1543, l'Angleterre, en guerre avec la France, fait saisir des cargaisons de poissons embarqués sur des navires écossais à destination de celle-ci. Plus tard, l'ordonnance de 1626, de Charles Ier d'Angleterre, énumère les vivres parmi les objets prohibés.

Plusieurs traités du XVIIe siècle (3) contiennent aussi

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 122 et suiv.

(2) V. Azuni, *Le Droit maritime de l'Europe*, t. II, ch. II, art. 2, § 29.

(3) Traité du 19 août 1604 entre l'Espagne et l'Angleterre, art. 3 (Dumont, V, Ire partie, p. 33). — Traité du 5 avril 1614 entre la Suède et les Provinces-Unies, art. 5

semblable restriction, mais leur influence ne semble pas avoir été considérable, d'abord à cause de leur ancienneté, puis, nous l'avons vu, en raison des circonstances exceptionnelles qui les ont inspirés et qui leur enlèvent toute espèce de valeur comme monuments de la jurisprudence internationale (1). Mais pendant les guerres soutenues aux XVIIe et XVIIIe siècles contre la France par la Hollande et l'Angleterre, ces puissances se laissèrent entraîner à traiter comme contrebande les céréales, le vin, l'huile, puis successivement le riz, le beurre, le poisson salé, etc. « En général, il fut ordonné pendant cette époque aux commandants des escadres et flottes britanniques d'empêcher l'arrivée des vivres à un ennemi que *l'on pouvait supposer* souffrir de disette (2). » La Russie déclara également les vivres contrebande en 1772 pendant sa guerre contre la Turquie et, en 1775, un bill des États-Unis ordonna la saisie des navires chargés de vivres à destination des armées britanniques. Lors de la guerre contre la Suède, Frédéric IV de Danemark voulut prohiber les vivres afin de réduire son adversaire par la famine. « Toutes les puissances, dit Azuni, et particulièrement la Grande-Bretagne, protestèrent contre cette prétention et la déclarèrent unanimement nouvelle et insoutenable. Le gouvernement danois, mieux conseillé, fut obligé de s'en désister (3). »

(*Id.* V, IIe partie, p. 247). — Traité du 15 nov. 1630 entre la France et l'Espagne, art. 9. — Traité du 5 avril 1654 entre l'Angleterre et la Hollande, art. 7 (Dumont, VI, IIe partie, p. 74). — Traité du 21 déc. 1661 entre l'Angleterre et la Suède, art. 11 (*Id.*, VI, Ire partie, p. 385), confirmé le 16 février 1667.

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, II, 85. Les traités de 1604 et de 1630 ont été passés par l'Espagne au moment de sa lutte contre les Provinces-Unies révoltées, considérées comme rebelles et hors du Droit des gens. La Hollande adopta par représailles une semblable attitude dans le traité de 1614 avec la Suède; le traité de 1664 a été aussi inspiré par des considérations de cet ordre.

(2) Kleen, *op. cit.*, p. 117.

(3) Azuni, *op. cit.*, t. II, ch. II, art. 2, § 29.

A partir du traité des Pyrénées, à peu près tous les traités [1] excluent les vivres de la contrebande, soit en les éliminant de la liste des objets prohibés, soit en les comprenant parmi les articles qui ne sont pas contrebande, ou en renvoyant aux dispositions de traités antérieurs. Le traité d'Utrecht, particulièrement important à cause de son énumération complète des vivres [2], est demeuré sous ce rapport le traité-type aux dispositions duquel se réfèrent de nombreuses conventions postérieures. En France, l'ordonnance sur la marine de 1681 (III, 9, art. 11) écartait implicitement les vivres de la liste des prohibitions.

a) La contrebande des vivres pendant l'époque révolutionnaire. — Les excès de la doctrine de la contrebande conditionnelle appliquée aux vivres se manifestèrent surtout pendant la période de lutte acharnée entre la France et l'Angleterre, à la fin du XVIIIe siècle. Ce fut l'époque où se forma en grande partie toute cette jurisprudence des tribunaux de prises que l'Angleterre est toujours prête à invoquer lorsqu'elle y voit son intérêt.

Dès le mois de mars 1793, au début des hostilités, les croiseurs britanniques, sans avertissement préalable,

(1) Avant le traité des Pyrénées on peut citer le traité de marine du 17 décembre 1650 entre l'Espagne et la Hollande, art. 6 : « Mais sous le dit nom de marchandises de contrebande ne seront compris le froment, blés et autres grains. » (Dumont, V, I, p. 570.) Traité du 10 mai 1655 entre la France et les Villes Hanséatiques, art. 13. (Leibnitz, *Cod. jur. gent.*, II, p. 185.) Une liste assez complète de ces traités est citée par Fromageot, art. cité (J. D. I. Pr., 1900, p. 35, note 5 et p. 36, notes 1, 2 et 3).

(2) « On ne mettra point au nombre des marchandises défendues celles qui suivent, savoir : .....blé, orge et toute autre sorte de grains et de légumes, la nicotiane vulgairement appelée tabac, toutes sortes d'aromates, chairs salées et fumées, poissons salés, fromages, beurre, bière, huile, vins, sucre, toutes sortes de sels et de provisions servant à la nourriture et à la subsistance des hommes. » (Dumont, VIII, I, p. 348.)

opérèrent la saisie de nombreux bâtiments de commerce neutres chargés d'approvisionnements à destination des ports français (1). La Convention ordonna alors, par un décret du 9 mai 1793, la saisie de tous les navires neutres chargés en tout ou en partie de comestibles destinés aux ports ennemis. L'Angleterre répliqua par l'*Order in Council* du 8 juin 1793 qui soumettait également à la saisie et à la préemption tous les chargements de blés ou de farines saisis sur navires neutres à destination des ports français, à moins qu'une caution ne fût versée pour garantir le transport et la vente de ces marchandises dans un port neutre (2).

Le cabinet de Saint-James essaya de justifier cette mesure rigoureuse par le caractère exceptionnel de la guerre en cours qui permettait de s'écarter des règles ordinaires du droit international. La France, prétendait-il, par la rupture de ses relations diplomatiques avec toutes les puissances, s'était placée hors du droit commun des nations. La famine qui y régnait était la conséquence directe de l'armement en masse de la partie laborieuse de sa population. Le gouvernement révolutionnaire avait pris en mains le commerce des grains et

(1) Saisie du *Mercure-Christianland* (danois) chargé de blé pour Bordeaux, emmené à Douvres le 18 mars 1793. Saisie du *John* (américain) chargé de blé d'Amérique pour Saint-Malo, arrêté et conduit à Guernesey, etc. — Procès-verbal de la Convention nationale, t. XI, p. 173. — *Mémoire sur la conduite de l'Angleterre à l'égard des neutres (1810)*, p. 93. (Rapporté par Fromageot, art. cit., p. 44, note 5.)

(2) Instructions de S. M. Britannique aux armateurs du 8 juin 1793.

Art. 1. — Qu'ils auront à arrêter et à détenir tous les vaisseaux chargés en tout ou en partie de blés, froments ou farines, destinés pour quelques ports de France ou pour quelque port occupé par les armées françaises ; et à les envoyer à tels ports qu'il sera le plus convenable, pour que les dits blés, farines ou froments puissent être achetés pour le compte de S. M. Britannique, et les vaisseaux relâchés après une telle vente et après un paiement proportionné pour le fret, ou bien que les capitaines de tels vaisseaux, après avoir donné suffisante caution qui sera approuvée par la Cour d'amirauté, pourront procéder à la disposition de leur cargaison de blé, farine ou froment dans les ports d'un pays ami de S. M. — (Martens, *Causes célèbres du Droit des gens*, t. IV, p. 47. — *Rec. de traités*, t. V, p. 596.)

en avait fait un service public. Dans de semblables conditions, les vivres importés en France pouvaient être, à juste titre, considérés comme contrebande puisqu'ils étaient destinés à ses armées ou tout au moins au service de l'Etat. « C'est un principe reconnu par tous ceux qui ont écrit sur le droit public, disait la note anglaise à M. de Bernstorff, que ces importations peuvent être légalement empêchées, quand on espère de pouvoir réduire son ennemi par ce moyen. Elles le peuvent être bien plus encore quand la détresse de cet ennemi n'est occasionnée que par les moyens dont il s'est servi pour vous nuire (1). »

La Russie, oublieuse des principes de la Neutralité armée, fit cause commune avec l'Angleterre « contre l'ennemi de la sûreté et du bonheur des nations » (2) et appuya les démarches que le cabinet de Londres avait faites auprès des gouvernements neutres en vue de leur faire reconnaître la prohibition des vivres. L'impératrice, dit la note du baron de Krüdner au gouvernement danois, « a trop bien senti les inconvénients auxquels l'intérêt général serait exposé, si l'on fournissait à l'ennemi commun la facilité d'alimenter et de prolonger les troubles au moyen d'un libre transport de vivres ou de munitions navales, pour hésiter de sacrifier quelques légers profits, à ceux d'une importance majeure qu'exige une si grande cause. »

Les prétentions britanniques soulevèrent de nombreuses

(1) Note de M. de Hailes, ministre d'Angleterre à la cour de Danemark, adressée au comte de Bernstorff, ministre des affaires étrangères de S. M. Danoise, du 17 juillet 1793. (Martens, *Causes célèbres*, 2e édit., IV, p. 48.)

V. lettre de M. Hammond, adressée au nom du gouvernement britannique à Jefferson, 12 septembre 1793, et à M. Randolph, 11 avril 1794. (Kent, *Commentaires*, I, 138, note *a*.)

(2) Note du baron de Krüdner au comte de Bernstorff, du 10 août 1793. (Martens, *Causes célèbres*, IV, p. 64.)

protestations de la part des quelques Etats restés neutres : les États-Unis et les Pays scandinaves. On doit citer le mémoire annexé à la réponse du comte de Bernstorff à M. de Hailes du 28 juillet 1793 qui est une critique très courageuse des arguments du gouvernement anglais. Ce document revendique pour le Danemark le droit de conserver à l'égard de la France une exacte neutralité, en faisant remarquer que la République a toujours observé les traités passés avec lui et a rendu scrupuleusement justice aux nationaux danois toutes les fois qu'ils ont fait appel à ses tribunaux. Il repousse la distinction faite par la note anglaise entre les spéculations commerciales particulières et celles du gouvernement et des municipalités : « Il ne s'agit pas ici, ajoute-t-il, des ports de guerre, mais de commerce, et s'il est permis d'affamer des places bloquées, il n'est peut-être pas également juste d'ajouter ce fléau à tant d'autres, quand il tombe sur des innocents et qu'il peut aussi atteindre en France des provinces qui ne méritent cette aggravation à leurs malheurs ni de la part de l'Angleterre, ni de celle de ses alliés (1). » Il rappelle enfin à ce sujet les réclamations de la Grande-Bretagne et des autres puissances lorsque le roi Frédéric IV de Danemark crut pouvoir appliquer contre la Suède le principe dont l'Angleterre se sert aujourd'hui pour réduire la France.

La Suède accueillit plus favorablement l'*Order in Council* du 8 juin parce qu'elle avait déjà reconnu les vivres comme contrebande par un traité conclu avec l'Angleterre en 1661. Néanmoins, elle signa à Copenhague, le 27 mars 1794 (2), une convention avec le Dane-

(1) Mémoire annexé à la note du comte de Bernstorff à M. de Hailes du 28 juillet 1793. (Martens, *Causes célèbres*, IV, p. 56.)

(2) Martens, *Recueil*, t. V, p. 606)

mark pour la protection de leur commerce et le maintien de leur stricte neutralité suivant les traités et à leur défaut, suivant les règles du Droit des gens.

L'Angleterre appliqua ses décrets avec rigueur. En l'espace de six mois (de février à août 1793), 189 bâtiments danois, chargés de grains, de viande, de poisson, etc., furent conduits dans ses ports. Les tribunaux de prises, afin d'éviter le paiement de sommes trop considérables pour les cargaisons saisies, décidèrent qu'il était interdit aux navires neutres de transporter les produits d'autres nations que la leur, chaque pays devant se borner au commerce de ses propres productions.

Les États-Unis, dont le commerce souffrait beaucoup de la prohibition des vivres, s'associèrent aux protestations des États scandinaves. Les instructions données au secrétaire d'État à Londres par le président Jefferson portaient qne « la liste des objets qui pourraient être regardés comme contrebande de guerre avait été si bien définie dans les traités qu'il ne pouvait guère y avoir de doutes sur cette question, Le blé et la farine n'auraient jamais été compris dans cette énumération et, conséquemment, ils demeuraient des articles de libre commerce [1]. »

Faisant droit aux réclamations américaines, la Grande-Bretagne révoqua le décret du 8 juin 1793 et celui du 8 janvier 1794 qui, par l'interdiction du transport des vivres destinés aux colonies françaises, étaient très préjudiciables au commerce de l'Union. Le 19 novembre 1794, elle conclut avec les États-Unis un traité portant que dans le cas où, « selon le Droit des gens existant, » les vivres deviendraient contrebande et seraient pour cette

[1] Wheaton, *Histoire des progrès du Droit des gens*, 4e édit. (1865), t. II, p. 39.

raison saisis, ils ne seraient pas confisqués, mais seulement soumis à préemption. C'était là une concession apparente qui laissait la question en état et reconnaissait la prétention de l'Angleterre de saisir les vivres. Cependant, avant la ratification du traité, en avril 1795, le gouvernement de Londres promulgua un nouveau décret qui était la reproduction intégrale de celui du 8 juin 1793. Cet *Order* fut rapporté par la suite, mais il n'en fit pas moins l'objet de vives discussions devant la commission mixte instituée par le traité de 1794 pour juger des réclamations présentées par les citoyens des États-Unis au sujet des captures irrégulières ou illégales de leurs propriétés.

L'Angleterre justifiait ses décrets par les deux raisons que nous avons déjà indiquées (cf. p. 69). Le belligérant avait, prétendait-elle, le droit d'interdire aux neutres de transporter des vivres à son adversaire, c'est-à-dire le droit de les considérer comme contrebande :

1° Lorsqu'il espérait réduire ainsi son adversaire par la famine ;

2° Lorsque lui-même souffrait de la disette et que la seule façon de se procurer des vivres était d'intercepter ceux destinés à l'ennemi (1).

Nous avons vu que le premier argument était basé sur une interprétation très discutée d'un passage de Vattel (2). Mais l'auteur français eût-il donné à ce passage le sens qu'on voulait y attacher, celui-ci n'en restait pas moins à l'état de simple opinion, pouvant être combattue par l'opinion contraire et aussi autorisée d'autres publicistes, et surtout par la raison et l'usage des nations.

Quant à la seconde raison alléguée par l'Angleterre,

(1) Wheaton, *op. cit.*, t. II, p. 41.
(2) V. *supra* p. 69.

elle n'était pas plus fondée en fait qu'en droit, car, à la suite de primes à l'importation, les céréales abondèrent bientôt dans ses entrepôts.

Les États-Unis répondirent en s'en rapportant au Droit international, « qui n'avait jamais approuvé la famine comme un moyen de guerre justifiant la prohibition du commerce neutre (1). » Azuni, dans son Droit maritime de l'Europe, traduisait le même sentiment : « Former un pacte de famine contre un peuple entier, écrivait-il, prétendre affamer des femmes, des enfants, des vieillards, voilà une mesure monstrueuse dont il a été réservé à l'Angleterre de prendre l'affreuse initiative (2). »

La commission donna tort à l'Angleterre, qui fut condamnée à payer une indemnité complète aux propriétaires des vaisseaux et des cargaisons saisis en vertu de l'ordre en Conseil.

Mais cette décision n'eut qu'un effet momentané. La Grande-Bretagne continua à prohiber systématiquement les vivres « selon les circonstances » en leur appliquant soit la confiscation, soit seulement la préemption lorsqu'ils étaient les produits naturels du pays d'exportation ou avaient une destination évidemment pacifique. La jurisprudence britannique à cet égard a été ainsi résumée par Travers Twiss : « Lord Stowell a émis l'avis que les vivres n'étaient pas généralement de la contrebande, par exemple dans le cas où ils étaient la production naturelle du pays duquel ils étaient exportés (3), et où ils n'étaient pas expédiés à un port d'équipement naval; mais toutes les denrées alimentaires pour la subsistance

(1) Kleen, *op. cit.*, p. 122.

(2) Azuni, *op. cit.*, t. II, p. 120.

(3) *The Jonge-Margaretha* (Ch. Robinson, I, p. 194). — *The Apollo* (Ch. Robinson, IV, p. 158).

de l'homme ont été considérées comme de la contrebande lorsqu'il était probable qu'elles étaient destinées à l'usage des troupes ou de la marine : ainsi le blé, la farine, le riz, le biscuit de mer, le sel, le poisson salé, le vin, l'eau-de-vie, le beurre, le fromage (1), ont été condamnés comme contrebande de guerre quand ils étaient à destination d'un port d'équipement naval, à moins qu'il n'eût été établi que ces articles, en raison de leur qualité supérieure, n'étaient pas appropriés à l'usage de la marine, mais étaient purement des denrées de choix réservées pour les tables de luxe des particuliers (2). »

Pendant la guerre contre l'Angleterre en 1812, les États-Unis se laissèrent eux aussi entraîner à comprendre les vivres parmi la contrebande, mais en général ils ne les déclarèrent confiscables que lorsqu'ils étaient destinés soit à un port militaire de l'ennemi, soit à un point quelconque où ils pouvaient ravitailler ses armées et ses flottes. Tel fut le point de vue américain dans le cas du *Commercen*, navire suédois chargé d'orge et d'avoine à destination de l'armée anglaise qui opérait en Espagne contre l'invasion française. La cargaison fut confisquée bien qu'il n'y eût aucune corrélation entre la lutte que l'Angleterre soutenait contre la France et celle qu'elle venait d'entreprendre contre les États-Unis. Ceux-ci affirmèrent que ce transport de vivres, bien qu'effectué à destination d'une armée britannique engagée contre un adversaire étranger, tendait cependant à accroître contre

(1) Fromages condamnés dans les cas du *Zelden-Rust* (Ch. Robinson, VI, p. 93). — *Jonge-Margaretha* et *Frau-Margaretha* (Robinson, VI, p. 92).

Biscuits condamnés dans le cas du *Ranger* (Ch. Robinson, VI, p. 125).

Vin condamné dans le cas de l'*Edward* (Ch. Robinson, I, p. 68).

(2) *The Weelwaart*, 25 août 1799 (Ch. Robinson, I, p. 195, note). — Tr. Twiss, *op. cit.*, II, p. 275. — Tous ces exemples sont également rapportés par Tr. Twiss, *op. cit.*, II, p. 275, note.

eux d'une manière indirecte la puissance militaire de leur adversaire [1].

Lors de la guerre de Crimée, en 1854, la manière de voir de l'Angleterre était restée la même. Le 30 mars 1854, l'attorney général déclarait à la Chambre des Communes que la contrebande comprend les armes, les munitions et les *vivres*.

Hostilités entre la France et la Chine, 1884-1885. Le riz contrebande de guerre. — Durant les hostilités engagées contre la Chine, le gouvernement français se laissa entraîner, sur les instances de l'amiral Courbet [2], à déclarer le riz contrebande de guerre, par instructions du 14 février 1885. Jules Ferry envoya le 20 février une circulaire aux représentants de la France à l'étranger pour les charger de notifier cette décision aux gouvernements auprès desquels ils étaient accrédités.

Pour expliquer les raisons qui l'avaient obligé à prendre cette mesure, le ministre des affaires étrangères donna les explications suivantes :

« Nous apprenons aujourd'hui que de grandes expéditions de riz doivent partir prochainement de Shanghaï pour se rendre dans le nord de la Chine; nos agents dans l'Extrême-Orient présentent la suspension de ces envois comme étant susceptible d'exercer une action efficace sur le gouvernement de Pékin, et nous ne saurions nous dispenser d'y recourir sous peine de nous

(1) V. Calvo, t. V, § 2761.

(2) L'amiral prétextait l'inefficacité du blocus. « Pour que le blocus servît à quelque chose, écrivait-il, il faudrait déclarer que le riz est contrebande de guerre, sans cela mes droits se bornent à repousser au lieu de saisir les bâtiments neutres qui ne portent pas de contrebande; ceux-ci tenteront évidemment de le violer et la surveillance la plus scrupuleuse ne saurait les empêcher de passer par le canal Nord au détroit large de 22 milles. » (Selosse, *Le charbon contrebande de guerre*, J. D. I. Pr., 1898, p. 463, note 1.)

priver de l'arme la plus puissante que les circonstances placent dans nos mains. Deux voies s'ouvraient à nous pour atteindre ce but : bloquer Shanghaï et d'autres ports ouverts de la Chine, ainsi que nous en avions le droit incontestable, ou interdire le commerce du riz en le déclarant contrebande de guerre. Fidèles à notre système d'atténuer autant que possible pour les neutres les conséquences de la guerre, nous nous sommes arrêtés à ce dernier parti. Les sujets des puissances neutres peuvent donc, quant à présent, continuer dans la plupart des ports de la Chine le commerce pacifique auquel ils s'y livrent, à la condition d'exclure de ce commerce tous les articles de contrebande de guerre, y compris le riz. Quant à notre droit de faire entrer cette denrée dans la catégorie des articles prohibés, il ne paraît pas contestable. A côté des objets constituant par leur nature même la contrebande de guerre, comme les armes, les munitions, etc., il en est d'autres dont le commerce peut être accidentellement prohibé en temps de guerre par suite de l'utilité particulière qu'en retirent les belligérants, C'est ainsi que le charbon a pu, dans certaines circonstances, être considéré comme contrebande de guerre, bien qu'il ne contribue qu'indirectement à la poursuite des hostilités. Au surplus, vous trouverez ci-jointe une note où sont exposées les considérations d'ordre juridique dont vous auriez à vous inspirer si des explications vous étaient demandées (1).

» *Signé :* Jules Ferry. »

Cette note contenait un essai de justification de la théorie de la contrebande accidentelle appuyé sur la doctrine et la pratique anglaises. A côté des articles qui

(1) Livre Jaune, Affaires de Chine, 1885, p. 8-22. *Arch. dipl.*, 1885, 2e série, t. XIII, p. 161.

servent à la guerre, il en est d'autres, disait-elle, « qu'un belligérant peut avoir un égal intérêt à intercepter, soit parce que son adversaire est en mesure de les approprier directement à la guerre, soit parce que la privation de tels approvisionnements le met hors d'état de continuer la lutte. »

C'était le cas pour le riz par rapport à la Chine. Le document cite l'opinion de Pinheiro Fereira et des publicistes anglais James Reddie, Phillimore, Pratt, Moseley; les décrets anglais de 1793, 1795, prohibant les vivres, et les arrêts des cours d'amirauté britanniques, en prenant soin de les présenter comme constituant une règle généralement adoptée, alors qu'ils ne sont que l'expression d'une théorie et d'une pratique de plus en plus isolées et absolument condamnées par la majorité des auteurs de droit international.

Le gouvernement français précisa la prohibition en déclarant que seules étaient interdites et traitées comme contrebande les expéditions de riz à destination des ports chinois au nord de Canton ([1]).

Le Foreign Office, on devait s'y attendre, car les intérêts commerciaux de l'Angleterre en souffraient beaucoup, protesta vivement contre la prohibition du riz comme contrebande. Il ne contestait pas que, dans certaines circonstances spéciales, les vivres ne pussent être contrebande, lorsque par exemple ils étaient à destination d'une flotte ennemie ou de ports où cette flotte dût se trouver, car il y avait là une présomption sérieuse d'affectation à un usage militaire. Mais, à ses yeux, cette présomption ne ressortait pas assez de la direction des vivres vers un port du belligérant, même vers un

([1]) V. Communication de M. Waddington au comte Granville (*Parliamentary blue book, France*, n° 1, 1885, p. 14-15).

port militaire. Il fallait, pour l'affirmation de ce caractère de contrebande, que les circonstances relatives à la nature spéciale du chargement ou à sa destination pussent dissiper les présomptions d'emploi pacifique ou démontrer à première vue son utilisation militaire éventuelle (1).

Après avoir rappelé que son interprétation était conforme aux doctrines soutenues par les hommes d'État du Royaume-Uni, Jules Ferry, dans sa note du 13 mars 1885, énumère les circonstances qui, même au point de vue où s'est placé le Foreign Office, viennent démontrer que le riz déclaré contrebande n'était pas seulement destiné à l'usage ordinaire de la vie, mais bien affecté à un emploi militaire : « Le plus grand nombre des chargements de riz exportés des ports chinois du sud vers le nord, ceux-là même dont le départ imminent de Shanghaï nous était signalé par l'amiral Courbet, il y a quelques semaines, représentent le montant de l'impôt en nature ou tribut que les gouverneurs de province envoient chaque année à la cour de Pékin. On sait, d'autre part, que les soldats des armées impériales chinoises reçoivent une partie de leur solde en versements de riz et que le tribut des provinces est précisément affecté à cet emploi. On peut dire par suite que les circonstances prévues dans la communication de lord Granville se trouvent réunies et que les cargaisons de riz expédiées des ports du sud sont destinées à un usage militaire, outre qu'elles peuvent être considérées comme propriété de l'état ennemi et susceptibles de capture à ce titre (2). »

(1) V. Communication du comte Granville à M. Waddington (*Parliamentary blue book, France*, n° 1, 1885, p. 15-16.) *Arch. dipl.*, 1885, 2e série, t. XIII, p. 168).

(2) Livre Jaune, Affaires de Chine, 1885, p. 41. *Arch. dipl.*, 1885, 2e série, t. XIII, p. 173.

La protestation de l'Angleterre, faite en vue de « sauvegarder ses droits », fut toute platonique.

Les armateurs britanniques furent prévenus par leur gouvernement « que toute saisie est soumise à la loi des prises et que les propriétaires doivent avoir soin de ne pas l'enfreindre » (1).

Les Cabinets danois et suédo-norvégiens protestèrent également contre les instructions du gouvernement de la République, mais leur attitude s'accordait avec la position nettement favorable aux droits des neutres qu'ils avaient toujours gardée dans la question de la contrebande (2).

La conduite de la Grande-Bretagne est au contraire bien curieuse, rapprochée de celle qu'elle avait tenue au siècle précédent. En 1885, elle fit valoir contre la France les mêmes arguments que lui avaient opposés les États-Unis en 1794, alors qu'elle prétendait avoir le droit de prohiber les vivres comme contrebande toutes les fois qu'elle pouvait espérer réduire son ennemi par la famine. Mais ses intérêts avaient changé, elle n'était plus belligérante, mais neutre. Des trois compagnies de navigation qui avaient traité avec le gouvernement chinois pour le transport du riz provenant des taxes payées par certaines provinces, deux, les compagnies Jardin Matheson et Batterfield, étaient anglaises, et les intérêts des négociants britanniques se trouvaient gravement compromis par le décret du gouvernement français.

Il n'en reste pas moins vrai qu'en droit la prétention émise par la France de ranger le riz parmi les marchan-

(1) Lettre du comte Granville à M. Waddington, 21 mars 1885. — Calvo, V, § 2732. — V. Livre Jaune, 1885, Affaires de Chine, p. 48 et 49.

(2) V. notes du Danemark et de la Suède. Livre Jaune, Affaires de Chine, 1885, p. 36 et 43.

dises de contrebande était insoutenable et en opposition avec toutes ses traditions libérales. Le riz, comme le blé, est une marchandise de nature essentiellement pacifique, nécessaire aux usages ordinaires et indispensables de la vie. Rien ne pouvait justifier sa prohibition comme contrebande, pas même la qualité qu'on voulait lui attribuer de solde de guerre destinée aux bannières mandchoues ou de produit d'un impôt payé en nature, c'est-à-dire de monnaie de l'État chinois. Le riz, en effet, n'était pas seulement employé à payer les troupes, mais encore à alimenter la population paisible de l'empire. Dans tous les pays, l'État pourvoit lui-même à la nourriture de ses troupes, et les vivres ainsi fournis sont compris dans la solde attribuée à chaque homme. On ne saurait cependant prétendre que, dans ce cas, le transport des vivres doit être interdit parce qu'ils sont des biens appartenant à l'État et destinés à ses services. En outre, même payé à titre d'impôt, le riz ne peut être assimilé à une monnaie appartenant à l'État; c'est, par sa nature, un article d'alimentation et rien de plus. Le gouvernement français dut recourir à ces subtilités pour essayer de légitimer des saisies éventuelles qui auraient été faites dans le but avoué d'affamer les provinces septentrionales de la Chine et d'amener celle-ci à signer la paix (1).

Quelques années après, lors de la guerre contre le Japon (1894), la Chine, s'inspirant de cet exemple, voulut aussi déclarer le riz contrebande. Mais l'Angleterre n'accepta pas cette décision qui aurait lésé ses intérêts commerciaux, et la Chine dut céder (2).

Au début de la guerre hispano-américaine, la déclaration du gouvernement espagnol du 24 avril

(1) V. Geffcken, *La France en Chine et le droit international* (R. D. I., 1885, p. 149).
(2) Voir R. G. D. I., 1894, p. 476.

1898, article 6 (1), porta comme confiscables tous « les objets qui servent à la guerre ». Il était facile de comprendre les vivres dans cette énumération assez large, d'autant plus que la déclaration espagnole de 1801 répute contrebande les comestibles transportés vers le territoire ennemi. Mais en fait les vivres ne furent pas prohibés.

Les États-Unis, selon leur ancienne tradition, rangèrent les vivres parmi la contrebande lorsqu'ils étaient à destination des forces militaires de l'ennemi (2). Cette prohibition conditionnelle se retrouve dans le « Code de la guerre navale », qui parut après la guerre (3) (1900).

c) Guerre du Transvaal, 1899-1901. — L'instabilité des principes britanniques en ce qui regarde la contrebande des vivres s'est récemment manifestée lors de la guerre sud-africaine. L'Angleterre appliqua contre les républiques boers l'ancienne théorie dont elle s'était servie contre la France pendant les luttes de l'époque révolutionnaire. Elle réputa les vivres « contrebande occasionnelle, par conséquent passibles de saisie, toutes les fois qu'elle pouvait les croire susceptibles d'être employés par l'ennemi pour soutenir sa résistance militaire ou qu'elle pensait briser cette résistance en affamant sa population paisible (4).

Mais de même qu'en 1794, elle se heurta à l'opposition des États-Unis, qui interprétaient d'une façon moins stricte et plus libérale le principe de la contrebande conditionnelle. Leur jurisprudence exigeait la preuve de la

(1) Voir R. G. D. I., 1898, p. 761.. note 1.

(2) Instruction du 20 juin 1898, art. 19. Voir R. G. D. I., 1898. Documents, p. 14, et J. D. I. Pr., 1898, p. 1018.

(3) Art. 36. V. *supra* p. 85.

(4) V. Chronique de M. Despagnet sur la guerre sud-africaine, R. G. D. I., 1900, p. 817.

destination militaire des vivres et n'en permettait la saisie que lorsqu'ils étaient dirigés vers un point où ils devaient servir à ravitailler les troupes ennemies, et non vers n'importe quel port, comme le prétendaient les Anglais.

Le gouvernement de Washington eut vite l'occasion d'exposer sa manière de voir à cet égard. En novembre et décembre 1899 et en janvier 1900, le vapeur hollandais *Maria* et les deux steamers anglais *Beatrice* et *Mashona*, partis de New-York avec des cargaisons de farine américaine consignées à des négociants portugais à Lourenço-Marquez, furent capturés à l'entrée de la baie de Delagoa par les croiseurs britanniques et conduits comme prises à Durban. Ces navires étaient en route vers des ports neutres, les seuls par lesquels le Transvaal et l'Orange, complètement isolés de la mer, pouvaient recevoir les marchandises qui leur étaient adressées (1).

Poussé par le mouvement d'opinion qu'avaient provoqué ces faits, le gouvernement américain fit faire une enquête par son représentant à Lourenço-Marquez. Peu après, à la suite d'un entretien entre lord Salisbury et l'ambassadeur des États-Unis, le *Mashona* fut relâché par la Cour des prises du Cap, mais sa cargaison restait consignée pendant la durée des débats.

L'Angleterre fut amenée à faire une série de déclarations qui modifiaient complètement ses prétentions premières et dénotaient une plus exacte compréhension des droits des neutres. Le 11 janvier, une note Havas faisait savoir : « Le Gouvernement a décidé que les denrées d'alimentation transportées par des navires neutres à destination des ports neutres ne devront pas être saisies,

(1) Il y avait là un cas intéressant de continuité de voyage dont nous parlerons au chap. IV, où nous traitons cette question.

excepté dans le cas où le connaissement des navires démontrerait que ces derniers sont destinés à l'ennemi. Dans ce cas, elles seraient traitées comme contrebande de guerre. En conséquence, les farines américaines récemment confisquées seront délivrées (1). »

C'était une garantie contre l'arbitraire des commandants de croiseurs, qui n'étaient que trop portés à présumer dans tous les cas la destination ennemie.

Le gouvernement anglais faisait, dans une autre note, une distinction entre les vivres suivant leur nature et ne réputait contrebande que ceux qui présentaient le caractère de spécialité militaire : « En ce qui concerne les denrées d'alimentation transportées par des navires à destination des ports neutres, le gouvernement ne semble pas disposé à considérer comme contrebande de guerre les articles d'alimentation, s'ils ne paraissent pas spécialement appropriés à la nourriture des troupes en temps de guerre. La farine, par exemple, ne peut pas entrer dans la catégorie de contrebande, à moins qu'il ne soit primitivement établi qu'elle est destinée à des militaires ; mais il n'en est pas de même, cependant, de la viande de conserve et d'autres articles qu'on peut envoyer à des troupes en campagne (2). »

En présence de l'attitude hostile du Sénat américain, les farines et autres denrées alimentaires trouvées à bord du vapeur hollandais *Maria* furent relâchées, puis le gouvernement britannique, allant plus loin dans la voie où il s'était engagé, résuma sa nouvelle théorie dans la déclaration suivante : « Nous pensons que les denrées

(1) Note Havas, 11 janvier 1900. V. Despagnet, article cité, R. G. D. I., 1900, p. 820.

(2) V. *Journal des Débats* du 13 janvier 1900. Rapporté par M. Despagnet, article cité, R. G. D. I., 1900, p. 821.

alimentaires qui sont embarquées pour un pays ennemi ne peuvent être considérées comme contrebande de guerre que si elles sont destinées aux troupes ennemies. La simple supposition qu'elles pourraient leur être destinées n'est pas suffisante pour leur donner le caractère de contrebande de guerre, et *il faut pour cela qu'il soit prouvé qu'elles étaient réellement destinées aux troupes ennemies au moment où l'embargo a été mis* (1). »

Ainsi, l'Angleterre, par une suite de concessions, abandonna son ancienne prétention de saisir *tous les vivres* destinés à l'ennemi, sans distinction de leur utilisation militaire ou pacifique. Par opportunisme, pour se ménager des sympathies précieuses en la circonstance, elle adopta la solution américaine relativement modérée qui, pour la saisie des vivres, exige *la preuve de leur destination militaire* et elle en revint au point de vue qu'elle avait opposé à la France en 1885.

Pour répondre aux excès et aux abus de la Grande-Bretagne, on a proposé de lui appliquer, en cas de guerre, ses propres théories. La saisie des approvisionnements permettrait de l'affamer promptement en raison de l'insuffisance de son stock d'alimentation. En février 1899, une discussion eut lieu à la Chambre des Communes sur la question de savoir quels dangers d'être affamée courrait l'Angleterre en temps de guerre. M. Richtie, ministre du commerce, reconnut que son pays demandait à l'étranger presque tous ses aliments. Mais il déclara qu'il ne croyait pas aux risques de famine en cas de guerre, et il ajouta : « Une marine puissante nous assure l'empire des mers. Les croiseurs des autres nations ne détruiraient pas notre commerce parce qu'ils

(1) V. même journal, du 23 janvier 1900. Rapporté par M. Despagnet, article cité, R. G. D. I., 1900, p. 821.

manqueraient de charbon. Le blé affluerait en Angleterre par les neutres. S'il était déclaré contrebande de guerre, l'Amérique s'y opposerait par les armes; parce que l'Amérique, qui exporte 50 à 60 o/o de sa production en Angleterre, serait ruinée par une telle mesure. La supériorité de la marine anglaise suffit à écarter le danger de famine en cas de guerre, car ce danger n'existerait que s'il y avait blocus effectif des côtes britanniques (1). »

Cette dernière raison est peut-être la meilleure. Quoi qu'il en soit, théoriquement, la France manquerait à ses principes et à ses traditions en déclarant le blé contrebande. Il lui resterait, dans la pratique, la ressource d'agir par voie de représailles si l'Angleterre, ce qui est certain, interdisait l'importation chez nous de la houille. « La France, dit M. Bompard, a essayé pendant un siècle de faire prévaloir le principe de la liberté des neutres. Elle n'a pu y parvenir surtout à cause de l'Angleterre. Elle ne peut être tenue, dans un conflit avec l'Angleterre, de ne pas user d'un droit que l'ennemi invoquera certainement pour le charbon et pour les munitions navales. »

Nous avons vu (2) qu'au début de la guerre actuelle (1904), la Russie et le Japon ont prohibé, l'une d'une façon absolue, l'autre relativement à leur destination, le riz, les céréales, les vivres et les boissons. Tous les chefs militaires russes ont reçu à ce sujet des instructions précises suivant lesquelles les denrées alimentaires et le fourrage destinés à l'usage de l'armée japonaise doivent être considérés comme contrebande, de même que toutes les marchandises qui peuvent servir à l'ali-

(1) Bompard, *Les vivres contrebande de guerre (Revue politique et parlementaire*, 1899, p. 303).

(2) V. *supra* p. 92 et 94.

mentation des troupes ennemies. Doivent en tout cas être regardés comme contrebande de guerre, les céréales, le poisson, les produits tirés du poisson, les fèves, l'huile, les tourteaux (1).

Si la flotte russe parvenait à reconquérir la maîtrise des mers d'Extrême-Orient, l'application effective de semblables mesures serait de nature à amener des protestations énergiques de la part des neutres intéressés, tels que l'Angleterre et les États-Unis, et atteindrait également d'une façon assez sérieuse le commerce de l'Indo-Chine française qui constitue pour le Japon un véritable grenier à riz.

2° La monnaie.

La doctrine de la contrebande relative ou occasionnelle a souvent considéré comme prohibés la monnaie et les métaux précieux, en présumant leur utilisation par l'ennemi en vue de la guerre. C'est encore l'opinion de quelques auteurs, entre autres Hall, Heffter, Bluntschli et Perels (2).

Dans la pratique, l'interdiction de la monnaie et des métaux précieux se retrouve surtout dans un certain nombre de traités conclus au XVIIe siècle par la Hollande, l'Angleterre et la Suède (3). Au XIXe siècle, seules, deux conventions, passées par l'Angleterre avec la Suède en 1803 et avec le Portugal en 1810 (4), déclarent contrebande

(1) V. *Journal des Débats* du 20 mars 1904.

(2) Hall, *op. cit.*, § 246. — Heffter, *op. cit.*, § 160. — Bluntschli, *op. cit.*, § 805. — Perels, *op. cit.*, p. 277.

(3) Traité de la Hollande avec les Villes Hanséatiques en 1613 et 1615 (Dumont, t. V, IIe part., p. 232 et 274). — Avec l'Angleterre en 1654 (Dumont, t. VI, IIe partie, p. 74). — Conventions de l'Angleterre avec la Suède, 1656, 1661, 1664, 1665 (Dumont, t. VI, IIe et IIIe part., p. 125 et 384).

(4) Martens, N. R., III, p. 194. (Traité de commerce et de navigation signé le 19 janvier 1810 à Rio-de-Janeiro.)

l'argent monnayé. Par contre, le libre commerce en est spécifié dans nombre de traités (1), parmi lesquels celui d'Utrecht (art. XX). Aujourd'hui, seuls, les États-Unis et l'Angleterre (2) comprennent encore la monnaie parmi la contrebande conditionnelle. La doctrine américaine exige pour cela qu'elle soit destinée aux forces militaires de l'ennemi. (V. Instructions du 20 juin 1898 et le Code de la guerre navale de 1900, *supra* p. 84.) Le Japon, dans sa récente déclaration, énumère, lui aussi, au nombre des articles de contrebande relative, les monnaies, ainsi que l'or et l'argent non monnayés. Partout ailleurs, le transport de la monnaie est libre.

Évidemment, l'argent est d'un secours capital pour la conduite des hostilités. De nos jours, plus que jamais, il est le nerf de la guerre. Mais l'usage ultérieur de la monnaie par l'ennemi est le plus souvent ignoré du neutre qui le transporte. Il ne peut savoir si l'on s'en servira pour les transactions pacifiques ou pour solder des dépenses d'ordre militaire. Le belligérant, de son côté, n'a pas d'informations beaucoup plus sûres, il en est réduit à des présomptions presque toujours arbitraires et partiales. Interdire ces objets, qui ne sont que des instruments d'échange, serait anéantir tout le commerce des nations pacifiques et « reconnaître que la guerre sape par la base jusqu'aux relations internationales que les combattants entretiennent avec les neutres (3). »

Il ne faut pas confondre le transport de la monnaie avec la fourniture de subsides pécuniaires à un belligérant. En fournissant des subsides, un État ne fait

(1) Traité de 1679 entre la Suède et la Hollande (Dumont, VII, Ire part., p. 437), de 1677 (*Id.*, VII, Ire part., p. 327), et 1786 entre la France et l'Angleterre ; de 1795 entre l'Espagne et les États-Unis (Martens, *Rec.*, VI, p. 143).

(2) V. le *Manuel des prises* de Holland (*supra* p. 78).

(3) Calvo, *op. cit.*, V, § 2742.

plus de la contrebande de guerre, laquelle ne consiste que dans le *transport* des objets prohibés, il viole la neutralité. Les particuliers, eux, sont libres; ils peuvent envoyer des fonds à qui leur plaît. Ils peuvent souscrire à des emprunts, même de guerre, émis par les belligérants, et, dans ce cas, ils sont d'ailleurs le plus souvent guidés par la simple intention de faire une bonne opération financière plutôt que par celle de venir en aide à l'un des adversaires. En 1854, la Prusse et la Hollande écartèrent les réclamations de la France qui se plaignait qu'un emprunt russe eût été toléré dans ces pays. De même, en 1870-1871, l'emprunt allemand et l'emprunt français (emprunt Morgan) furent autorisés en Angleterre. Les États neutres n'ont pas empêché l'émission sur leur territoire de l'emprunt de guerre russe de 1876-1877, et, lors de la guerre de 1895, le Japon ne s'opposa pas à l'émission d'un emprunt chinois à Londres [1]. Le pays neutre doit seulement, pour écarter toute partialité, autoriser sur son territoire les emprunts de la part des deux belligérants.

3° Les navires de commerce.

Les navires de commerce ont souvent également été considérés comme contrebande de guerre en tant qu'on les vendait et les expédiait à l'un des belligérants pendant les hostilités. C'est là une conséquence de leur qualité de *res ancipitis usus*. Pacifiques de leur nature, ils peuvent être utilisés pour la guerre soit immédiatement en servant au transport de troupes et de matériel, soit après leur transformation et leur armement en navires mili-

[1] R. D. I., 1901, p. 627, note.

taires. Cette transformation se faisait facilement autrefois par suite du peu de différence qui existait sous le rapport de la construction entre les bâtiments de commerce et les navires de guerre. Bien que plus difficile, elle est effectuée aujourd'hui encore à bord de certains grands steamers qui sont pourvus d'aménagements spéciaux en vue de leur utilisation éventuelle comme croiseurs auxiliaires ou transports militaires.

La solution qui comprend les navires de commerce parmi la contrebande, en s'appuyant sur une présomption d'emploi belliqueux a souvent été consacrée par les tribunaux de prises britanniques et américains. Certains ont fait intervenir comme élément d'appréciation la destination des navires vers un port de guerre ou d'armement (1); d'autres ont condamné des bâtiments de commerce sur le simple soupçon d'une utilisation militaire probable, après l'exécution des modifications nécessaires (2).

Cette interprétation doit être condamnée. Ne sont contrebande que les navires qui, dans leur état actuel, sont aménagés pour les hostilités et constituent de vrais bâtiments de guerre. Il semble hors de doute que, par exemple, des bâtiments du genre de ceux de la flotte volontaire russe qui, en temps de paix, servent de transports, mais sont construits dans le but d'être transformés immédiatement en croiseurs peuvent être assimilés à des navires militaires et confisqués comme contrebande s'ils sont saisis en route vers l'ennemi. C'est ainsi que le décret russe du 27 février 1904 répute contrebande : « les

(1) Cas du *Brutus*, 27 juillet 1804 (Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 286. — Calvo, t. V, § 2781).

(2) Cas du *Tornado* (Calvo, t. V, § 2785).

navires se rendant dans les ports ennemis, même naviguant sous un pavillon de commerce neutre, si, d'après la construction de leur coque, leur disposition et autres signes semblables, ils sont visiblement construits dans le but de servir comme navires de guerre et s'ils se rendent dans ces ports ennemis pour être vendus ou remis à l'ennemi. » (V. *supra* p. 92.) Mais pour les autres navires, leur destination future dépendant de l'initiative du belligérant qui peut modifier leur caractère pacifique, cette destination n'apparaît pas et ne doit pas être plus prévue par les neutres qui les vendent que par les belligérants qui prétendent avoir le droit de les saisir.

Il est aujourd'hui admis par la plupart des auteurs qu'un état neutre viole la neutralité en laissant construire et armer dans un de ses ports des navires de guerre pour le compte des belligérants. Cette solution a été consacrée par les trois fameuses règles, dites de Washington, insérées dans le traité du 8 mai 1871 (1) conclu entre les États-Unis et l'Angleterre à la suite de l'affaire de l'*Alabama*. Nous ne parlerons pas de cette question, qui se rattache plutôt à l'étude des devoirs de la neutralité (2).

4° Le matériel maritime.

On a réuni sous le nom de « matériel maritime » *(naval stores and material)* et quelquefois aussi sous celui de « munitions navales », les nombreux articles qui servent à la construction, à la réparation et au gréement des navires : les bois, mâtures, agrès, chanvres, toiles à voiles, fer, cuivre à doublage, ancres, goudron, poix, résine, cordages, étoupe, chanvre, etc. (3).

(1) Martens, *Nouv. Rec. gén.*, XX, p. 698.
(2) V. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 285 et suiv.
(3) Hautefeuille, *op. cit.*, II, p. 127. — Calvo, *op. cit.*, V, § 2745.

Dans la doctrine, à peu d'exceptions près, seuls les publicistes anglais et quelques américains (1) interdisent le matériel maritime. Parmi les auteurs continentaux, il n'existe que quelques tendances isolées et assez atténuées dans ce sens. C'est ainsi qu'Hübner et Galiani (2) ont tenté d'établir une division arbitraire et peu logique entre les munitions navales propres aux grands vaisseaux de guerre, seules considérées comme contrebande, et celles à l'usage des bâtiments de faible tonnage. Heffter et Bluntschli (3) placent le matériel maritime parmi les *res ancipitis usus*. Il n'est pas contrebande, mais il peut le devenir par le fait de l'intention du transporteur, lorsque le trafic en est fait dans le but d'aider ou de secourir le belligérant.

Calvo, sans donner son opinion, constate « qu'en fait, presque toutes les nations prohibent en temps de guerre comme illicite le trafic des objets *rangés dans* la catégorie des munitions navales » (4). L'auteur n'a évidemment consulté que les anciennes listes de contrebande, car toutes celles qui ont paru de nos jours ne comprennent plus ces articles (5).

Au nombre des publicistes opposés à la contrebande du matériel maritime, il faut citer Klüber, qui exagère même le libéralisme au point de ne pas vouloir même prohiber les munitions *de guerre* destinées à la flotte, et

(1) Kent, *op. cit.*, p. 337, 359. — Manning, *Commentaries*, liv. V, p. 360-361. — Wildman, *Institutes*, t. II, p. 210 et suiv. — Phillimore, *op. cit.*, III, p. 441.

(2) Hübner, *op. cit.*, t. I, 2e partie, ch. I, § 5 et 6. — Galiani, *De doveri dei principi neutrali*, cap. IX, § 4, art. 9.

(3) Heffter, *op. cit.*, § 160. — Bluntschli, *op. cit.*, § 805.

(4) Calvo, *op. cit*, t. X, § 2746.

(5) V. Listes du traité d'Utrecht, art. XX (Dumont, t. VIII, Ire partie, p. 345) ; du traité entre la France et l'Angleterre du 26 sept. 1786, art. XXIII (Martens, *Recueil*, t. IV, p. 155) et le récent traité du 26 février 1871 entre l'Italie et les États-Unis, art. XV (Martens, *Nouv. Rec. gén.*, t. I, p. 57).

Hautefeuille, dont la précision est remarquable : « Les munitions navales ne sont pas, écrit-il, des instruments de guerre; elles ne peuvent être, dans aucun cas, employées à la guerre, dans l'état où le commerce les fournit au belligérant. Pour devenir de quelque utilité dans les opérations militaires, il est indispensable qu'elles soient mises en œuvre par le nouveau possesseur; que, travaillées et réunies ensemble pour former un seul tout complexe, elles perdent complètement leur forme primitive (1). »

Dès l'origine, le matériel maritime fut, *dans la pratique*, réputé contrebande, sous le prétexte qu'il pouvait servir à la construction et à l'armement des navires de guerre. Mais, en édictant cette prohibition, le véritable but des belligérants était d'anéantir la marine de l'ennemi, et surtout, depuis le XVIIe siècle, de ruiner les marines rivales. Les grandes puissances maritimes prirent l'habitude de ranger, au début de chaque guerre, les munitions navales parmi les articles dont le commerce était interdit avec l'ennemi. La première, la Hollande, édicta cette défense, lors de la guerre d'Indépendance, pour empêcher la flotte espagnole d'amener des renforts dans les Pays-Bas, et son exemple fut suivi peu à peu par les autres États, notamment par l'Angleterre en 1689, 1744, 1755, 1778 et 1793, et par la France en 1704 et 1744 (2). Les prohibitions varièrent comme étendue; tantôt elles portèrent à la fois sur tous les articles du matériel maritime, tantôt sur quelques-uns seulement. Un même pays, en l'espace de quelques années, décrétait des ordonnances contradictoires. « Ainsi l'Angleterre prohibe le matériel maritime en 1744, le déclare

(1) Klüber, *op. cit.*, § 288. — Hautefeuille, *op. cit.*, II, p. 127.
(2) V. Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 97 et suiv.

libre en 1748, le prohibe de nouveau en 1755 (1). » L'intérêt égoïste des belligérants est le seul principe qui inspire ces décrets tout de circonstance. En 1656, pendant la guerre contre la Hollande, l'Angleterre laisse libre le trafic du matériel maritime parce qu'elle ne pouvait empêcher son ennemie de s'en procurer par les ports d'Allemagne, tandis que la Hollande pouvait au contraire intercepter les convois destinés aux ports britanniques. Quelque temps après, étant en guerre avec l'Espagne, elle prohibe les munitions navales : son intérêt avait changé, elle ne craignait plus de représailles fâcheuses. « La contrebande du matériel maritime, comme le dit M. Kleen, est une contrebande de politique, non de droit (2). »

Cette variété et cette instabilité se retrouvent dans les *actes conventionnels*. Les mêmes États passent des traités dont les uns contiennent une interdiction générale des munitions navales, les autres des prohibitions partielles, tandis qu'un certain nombre les excluent complètement de leur liste de contrebande.

Les États scandinaves avaient de bonne heure revendiqué la liberté d'exporter le matériel maritime qui, produit de leurs mines et de leurs forêts, constituait à peu près leur seule richesse économique et ne pouvait être déclaré contrebande sans aboutir à la ruine de leur commerce et de leur industrie (3). L'Angleterre consentit, par le traité de 1656 passé avec la Suède, à exclure ces

(1) Kleen, *De la contrebande de guerre*, p. 138.

(2) Kleen, *op. cit.*, p. 141.

(3) Dans les discussions préliminaires du traité de 1661, l'ambassadeur de Suède prétendit, dit Tr. Twiss qui cite Witelock (*Memorials*, may 1656), « qu'en Finlande, la poix et le goudron étaient les principales denrées, que les habitants en avaient de grandes quantités, et que s'ils ne les vendaient pas dans l'année, le pays ne pourrait pas subsister; que, de plus, ces denrées ne pouvaient durer plus d'un an dans les tonneaux où elles étaient renfermées; mais qu'en raison de leur grande

objets de la contrebande. Cet acte fut confirmé en 1661, 1664 et 1665 par des accords qui reproduisent la même liste dans laquelle ne se trouve pas compris le matériel maritime. Le traité de 1720 (1) le déclare de nouveau expressément libre. Mais lorsqu'elle se trouva engagée dans une guerre, notamment en 1750 et en 1799, la Grande-Bretagne n'en continua pas moins à saisir ces articles sous pavillon suédois, comme sous le pavillon des autres puissances neutres. Elle prétendit que la défense de vendre ou de prêter des navires à l'ennemi ainsi que de lui fournir une aide quelconque impliquait l'interdiction de lui procurer des matériaux de constructions navales et que, par conséquent, aux termes du traité de 1661, la poix et le goudron étaient virtuellement classés parmi les objets de contrebande (2).

Sir William Scott alléguait aussi la « nature contestable » de ces objets, lors des traités de 1656 et 1661, et il interprétait leur absence de l'énumération des articles prohibés contenue dans ces conventions comme un « silence discret » qui avait laissé la question soumise encore à discussion. C'était faire bon marché des traités plus récents de 1664, 1665 et 1720, qui étaient des plus explicites à cet égard, ainsi que des précédents qui « avaient établi, en Angleterre comme ailleurs, que les articles non énumérés sur les listes comme contrebande n'étaient pas contrebande et que notamment les produits forestiers étaient respectés quand ils venaient du port de

force de fermentation, si on les y gardait plus longtemps, elles briseraient les cercles des tonneaux et seraient perdues; qu'enfin, si l'on mettait la moindre entrave à la vente de ces denrées en quelque endroit que ce fût, les habitants de la Finlande se croiraient ruinés, et leur commerce éprouverait un grand préjudice. » (Tr. Twiss, *op. cit.*, II, p. 285.)

(1) Traité de 1720 entre l'Angleterre et la Suède (Dumont, t. VIII, IIe partie, p. 18).

(2) Dumont, *Traités*, t. VI, IIe partie, p. 384. — Tr. Twiss, p. 283.

production » (1). Un prédécesseur de sir W. Scott, sir Léoline Jenkins, avait, en 1764, présenté des observations dans ce sens, pour protester contre la saisie par un corsaire espagnol de matériel maritime d'*origine anglaise* (2).

Pendant les guerres maritimes de l'époque révolutionnaire, les tribunaux britanniques, s'inspirant des principes du grand juge des prises, condamnèrent ou non les munitions navales, selon les *occasions*, c'est-à-dire selon les circonstances. Les articles qui ne se trouvaient pas dans leur état primitif, mais qui étaient travaillés et préparés pour la construction et l'équipement des navires, comme par exemple les mâts, les espars, les gouvernails, les voiles, la toile à voiles, les cordages, les agrès, les ancres et le cuivre en feuilles furent confisqués. Au contraire, les objets qui étaient restés dans leur état naturel et n'avaient pas été manufacturés ne furent pas condamnés, lorsqu'ils étaient « des produits du pays qui les exportait, des articles principaux de son commerce en temps de paix, et s'ils appartenaient à ses sujets ou à ses citoyens » (3), à moins qu'ils ne fussent à destination d'un port d'armement militaire ou naval. Ainsi « la poix, le goudron, le chanvre, la résine, le bois en poutres propre aux constructions navales, les planches, le fer brut et d'autres articles ont été, dans de semblables circonstances, l'objet d'une certaine tolérance » (4). Ils furent en général non confisqués, mais soumis à la préemption.

Par la convention du 25 juillet 1803, signée à Londres

(1) Kleen, *op. cit.*, p. 143.

(2) Kleen, *op. cit.*, p. 143. — V. Tr. Twiss, *op cit.*, II, p. 259.

(3) Tr. Twiss, *op. cit.*, p. 274. — Twiss cite différents cas soumis à la juridiction anglaise des prises.

(4) Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 275. — L'auteur cite également divers cas pour chacun de ces articles.

entre l'Angleterre et la Suède, la préemption fut déclarée applicable aux munitions navales qui étaient encore à l'état naturel, ainsi qu'aux produits manufacturés à l'usage des navires de *commerce*, à condition qu'ils fussent les produits du pays neutre et la propriété de ses sujets. Au contraire, les munitions navales déjà travaillées ou susceptibles d'être utilisées immédiatement par les *bâtiments de guerre* et ne constituant pas des produits nationaux étaient passibles de confiscation. Certaines matières premières furent laissées complètement libres (fer en barre, acier, cuivre, laiton, fil de laiton, planches, chevrons, poutres non faites de chêne). Le traité d'Orebro, intervenu en 1812 (1), supprima ces distinctions et remit en vigueur les dispositions des traités antérieurs qui excluaient le matériel maritime de la contrebande.

Au moment de la guerre de Crimée, en juin 1854, le gouvernement britannique déclara officiellement devant le Parlement qu'il entendait considérer le matériel maritime comme contrebande de guerre (2). Le Manuel des prises de Holland comprend encore parmi la contrebande absolue : « Le matériel naval comme les mâts, les espars, les gouvernails et bois de constructions navales, le chanvre et cordages, toile à voiles, poix et goudron, cuivre pour blinder les navires, ciment hydraulique et matériaux servant à le faire, comme liais bleu et ciment de Portland, fer sous l'une des formes suivantes: ancres, rivets, cornières, barres rondes de 3/4 à 5/8 de pouce de diamètre, » et parmi la contrebande conditionnelle : « la résine, la graisse, le bois de contruction (3). »

La jurisprudence américaine semble avoir condamné

(1) Martens, *Nouv. Rec.*, t. I, p. 431.
(2) Kleen, *op. cit.*, p. 146. — Gessner, *op. cit.*, p. 90.
(3) V. *supra* p. 179.

les objets d'équipement pour les navires de guerre ainsi qu'un certain nombre de munitions navales (poix, goudron, toile à voiles, chanvre, ancres, mâts), lorsqu'elles paraissaient destinées à un usage militaire ([1]). En tout cas, le Code de la guerre navale paru en 1900 ne range pas le matériel naval parmi les objets de contrebande conditionnelle ([2]).

Tous les États, sauf l'Angleterre, sont d'accord pour repousser cette extension exagérée de la contrebande.

Les munitions navales sont de nature essentiellement pacifique. On trouve parmi elles des matières premières qui servaient aussi bien aux navires de commerce qu'aux bâtiments de guerre et étaient indispensables pour assurer les communications paisibles des nations maritimes. Aujourd'hui, leur prohibition ne se comprend même plus, car la plupart des munitions navales énumérées dans les catalogues de contrebande ne sont d'aucune utilité pour nos modernes navires de guerre actionnés par la vapeur et construits uniquement en acier, fer ou tôle, à l'exclusion de toute parcelle de bois. Les mâts, chanvres, toile à voiles, les bois de construction, les goudrons, poix, résines, cordages, étoupes, etc., ne sont employés que dans la marine marchande à voile. Il serait maintenant encore très difficile de rédiger un catalogue nouveau et actuel de matériel maritime sans y comprendre un grand nombre de matières premières ou d'articles manufacturés qui sont également utilisés pour la construction et l'armement des navires militaires et des grands steamers de commerce.

([1]) Kleen, *op. cit.*, p. 147.
([2]) V. *supra* p. 84.

5° Les machines.

Les machines n'ont pris une réelle importance dans le domaine industriel que depuis l'application de la vapeur, c'est-à-dire depuis à peu près un siècle. Or, les rares traités conclus pendant cette période en vue de déterminer la contrebande ont presque restreint celle-ci aux seules armes et munitions. On ne doit donc pas chercher dans la tradition contractuelle des éléments d'appréciation qui font défaut, mais s'attacher plutôt aux décrets et aux ordonnances rendus par les belligérants, et surtout aux principes juridiques qui ont fixé les éléments constitutifs de la contrebande.

Certaines machines spécialement faites pour des usages belliqueux sont contrebande de guerre de leur nature, tels les appareils pour l'explosion des torpilles ou des mines, les machines à fabriquer les armes et les munitions, les locomotives et wagons blindés, les affûts-trucs sur rails, etc., D'autres, plus nombreuses, sont essentiellement pacifiques, mais susceptibles de servir plus ou moins directement à la guerre. Celles-là même qui sont affectées aux industries les plus paisibles (industries alimentaires, du vêtement, extractives, etc.) aident dans une certaine mesure à la résistance militaire du pays. Quelques-unes ont un rôle d'une importance capitale en temps de guerre, comme, par exemple, le matériel roulant des chemins de fer qui assure la mobilisation et le ravitaillement en vivres et en munitions. Aussi, le système de la contrebande relative et occasionnelle les a-t-il rangées parmi les articles d'usage douteux qui peuvent être prohibés.

Pendant la guerre de Sécession, la Cour suprême de Washington, s'inspirant de ces principes, a condamné

des articles nettement pacifiques, mais qui étaient utilisés par l'adversaire pour ses opérations militaires, entre autres : le matériel des postes, des télégraphes, des chemins de fer et des imprimeries (1). Le Manuel des prises de Holland et le Code de la guerre navale des États-Unis (1900) comprennent dans la contrebande conditionnelle le matériel pour la construction des chemins de fer et des télégraphes. Mais leur liste n'est pas limitative et peut s'étendre à volonté « suivant les circonstances ».

Le Japon et la Russie viennent de prohiber comme contrebande (1904) les objets et matériaux pour lignes téléphoniques et télégraphiques et pour la construction des voies ferrées (2).

De la part du Japon, l'interdiction est subordonnée à la destination de ces articles à une place ou à une armée ennemie.

La question a été surtout débattue en ce qui regarde les machines à vapeur marines. Elles peuvent être, en effet, indifféremment utilisées par les navires de commerce ou par les bâtiments de guerre et elles procurent à ces derniers une valeur militaire aussi grande que celle qui résulte du cuirassement et de l'artillerie. Elles ont aujourd'hui remplacé parmi les *res ancipitis usus* les anciennes munitions navales qui avaient une si grande importance au temps de la marine à voiles.

Parmi les auteurs, Heffter, Ortolan, Bluntschli et Perels considèrent les machines à vapeur comme un

(1) V. Kleen, p. 160.

« Dans l'affaire de la *Bermuda*, il a été jugé que les presses à imprimer, le matériel et le papier d'imprimerie, ainsi que les poinçons à timbres-poste des États confédérés, appartenant à l'ennemi et destinés à son usage immédiat, constituaient de la contrebande. » (3. *Wallace's U.-S. Supreme Court Reports*, 514, 552. Rapporté par Dudley-Field. *Projet d'un code international*, trad. Rolin, p. 628)

(2) V. *supra* p. 92 et 94.

article de contrebande occasionnelle (1). Calvo propose de les prohiber en raison de leur utilité incontestable pour la guerre. « Bien que, dit-il, dans la plupart des traités modernes, les machines à feu et leurs accessoires, arbres de couche, aubes, hélices, balanciers et chaudières, figurent en général parmi les mécaniques et les engins industriels, il semble difficile de soustraire à l'application des principes régissant la contrebande de guerre les gigantesques appareils qui font désormais partie intégrante de tout bâtiment armé, alors surtout qu'il y a lieu de les croire destinés aux ennemis. A défaut de stipulations conventionnelles expresses, on peut invoquer plus d'un règlement particulier qui, au point du vue du commerce illicite, place les machines à vapeur sur la même ligne que les armes et les munitions (2). »

Les publicistes qui ont défendu les principes de la stricte limitation de la contrebande aux spécialités de guerre n'ont pas admis cette prohibition. Hautefeuille, Gessner et Kleen (3) sont entre autres très affirmatifs à cet égard.

Dans la pratique, les machines marines semblent, selon la tendance la plus récente, devoir être prohibées (4). L'Espagne les a rangées parmi la contrebande dans sa déclaration du 23 avril 1898, art. 6 (5), ainsi que la Russie et le Japon dans leurs ordonnances de 1904. (V. *supra* p. 92 et 94.)

(1) Heffter, *op. cit.*, § 160. — Ortolan, *op. cit.*, t. II, p. 231-233. — Bluntschli, *op. cit.*, § 803. — Perels, *op. cit*, p. 276.

(2) Calvo, *op. cit.*, V, § 2749.

(3) Hautefeuille, *op. cit*, II, p. 141. — Gessner, *op. cit.*, p. 93. — Kleen, *op. cit.*, p. 158.

(4) Pendant la guerre de Crimée, l'Angleterre, par un *Order in Council* du 18 février 1854, défendit le transport des machines marines à destination de la Russie. Mais cette interdiction ne s'appliquait qu'à ses sujets et ne visait pas les neutres. (Kleen, *op. cit.*, p. 159.)

(5) J. D. I. Pr., 1898, p. 428.

Les machines contribuent de nos jours, pour une part de plus en plus grande, à la prospérité économique des pays et constituent un facteur primordial dans la production de leurs richesses. Intéressant toutes les branches de l'industrie, aussi bien les transports sur terre et sur mer que les industries manufacturières, extractives et agricoles, elles sont intimement liées au libre développement de l'existence de l'humanité. Elles ne doivent donc être déclarées contrebande que lorsqu'elles présentent le caractère bien net de spécialités militaires, c'est-à-dire quand elles sont des *machines de guerre* construites spécialement dans le but de servir à un usage belliqueux. Nous avons cité plus haut quelques exemples. Dans tous les autres cas, même lorsqu'il s'agit des machines marines qui peuvent être cependant d'une grande utilité pour les bâtiments de combat, il ne faut les envisager que comme des articles d'un usage absolument pacifique. « Que de fois, dit M. Selosse, dans les allégories officielles, sur les médailles distribuées dans les expositions, la machine à vapeur ne figure-t-elle pas comme le symbole international de la paix, par opposition aux tristes attributs de la guerre [1]. » Si le principe relatif ou occasionnel est appliqué aux machines marines, rien ne s'oppose à ce qu'il le soit également à toutes les machines employées par l'industrie, qui fournissent de plus en plus les objets nécessaires à la vie et renforcent ainsi indirectement la résistance militaire. On en arrive ainsi à arrêter la vie économique de l'ennemi, au cas où il se procure par importation son outillage mécanique, et à ruiner le commerce de certains neutres par la suppression de débouchés avantageux.

[1] Selosse, *Le charbon contrebande de guerre* (J. D. I. Pr., 1898, p. 444).

6° Étoffes, draps, vêtements, cuirs, objets de pansement et matériel d'ambulance.

Tous ces objets sont de leur nature essentiellement pacifiques et sont donc libres. Seuls quelques publicistes (1) partisans du système accidentel les ont compris parmi les choses d'usage douteux. Hübner, entre autres, a réputé contrebande de la seconde catégorie les toiles et les draps grossiers propres à l'habillement des citoyens peu aisés et des soldats, ainsi que les cuirs, les bottes, etc. Mais il faut remarquer que cet auteur s'appuie, pour déterminer la contrebande, autant sur la destination des denrées que sur leur nature même.

Ces articles ont rarement été inscrits sur les listes de contrebande. Seules les selles et les brides ont souvent figuré dans les catalogues des traités et, par une anomalie assez bizarre, ont continué à y être énumérées après que les chevaux, dont elles semblent devoir être inséparables, eurent été laissés libres. Ainsi, tandis que les traités des Pyrénées et d'Utrecht, qui ont servi de type jusqu'à la Neutralité armée, portent comme contrebande les selles et les chevaux, la liste de 1766, reproduite dans la déclaration de 1780, ne contient plus que la prohibition des selles et des brides. Les quelques traités ou ordonnances qui ont, depuis, rangé parmi les marchandises illicites les selles et les brides indépendamment des chevaux (2) ont été presque tous calqués sur la loi de la Neutralité très libérale pour son temps, mais qui renferme cette contradiction.

(1) Hübner. *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, IIe partie, ch. I, § V, p. 182. — Bluntschli, *op. cit.*, § 805. — Hall, *op. cit.*, § 246. — Ferguson, *Manual of international law*, § 265.

(2) Par ex. le décret suédois du 8 avril 1854 (§ 5) et le règlement des prises prussien du 20 juin 1864 (§ 8) prohibent les selles et les brides, mais non les chevaux. (Kleen, p. 133, note 1.)

Les traités passés par les États-Unis avec la France en 1778 et la Hollande en 1782 interdisent les équipements pour les chevaux. Par contre, plusieurs actes conventionnels, entre autres les traités de 1677, 1713 et 1786 (1), intervenus entre la France et l'Angleterre, ont expressément déclaré libres les vêtements et les étoffes.

Cependant, si les articles en cuir et les vêtements sont fabriqués dans des conditions telles que leur destination militaire n'est pas douteuse, ils peuvent être envisagés comme matériel de guerre et être qualifiés de contrebande. Il en est ainsi pour les uniformes, pour l'équipement du soldat (bottes d'ordonnance, ceinturons, cartouchières et poches à cartouches, bretelles de fusil, porte-épée, sacs, etc.) et les harnachements des chevaux qui ont un caractère de spécialité militaire (fontes, étuis à carabine, selles militaires). Mais on ne saurait être trop prudent dans l'appréciation des cas qui se présentent. Les uniformes doivent, par exemple, répondre exactement comme couleur et comme coupe à ceux employés chez l'ennemi. Il faut éviter des erreurs commises grâce à l'arbitraire, dans le genre de celle reprochée au juge Betts dans l'affaire du *Springbock*. On avait saisi un chargement

(1) Traité du 24 février 1677, art. 4 : « Au nombre des marchandises de contrebande et défendues ne sont comprises les marchandises suivantes, sçavoir : les étoffes et manufactures de laine, lin, soye, coton et de quelque autre matière que ce soit ; toutes sortes d'habits et vestemens et les étoffes et sortes desquelles on les fait... » (Dumont, t. VII, Ire part., p. 327.)

Le traité d'Utrecht (11 avr. 1713), art. 20 : « Les marchandises suivantes ne seront pas comprises parmi les choses défendues, c'est-à-dire toutes sortes de draps et toutes autres manufactures faites de laine, de fil, de soie, de coton ou de quelque autre matière que ce soit, toutes sortes d'habits et d'accoutrements pour la personne, ensemble les matériaux dont on se sert pour les faire... » (Dumont, t. VIII, Ire partie, p. 345.)

Traité de 1786. art. 23 : « On ne mettra pas au nombre des marchandises défendues celles qui suivent, sçavoir : toutes sortes de draps et tous autres ouvrages de manufactures de laine, de lin, de soie, de coton, et de toute autre matière, tous genres d'habillement avec les choses qui servent ordinairement à les faire. »

de boutons qui portaient les lettres C. S. N. marque du fabricant. Le juge traduisit: « Confederated states navires, » d'où il conclut que c'étaient des boutons d'uniforme destinés aux marins confédérés, et il confisqua la cargaison (1).

Pour les médicaments et le matériel d'ambulance, la confiscation n'est jamais possible. Ces objets n'aident pas la résistance militaire du belligérant et, par pur sentiment d'humanité, on doit les laisser passer (2). D'ailleurs, on pourrait aujourd'hui les couvrir de l'inviolabilité en les déclarant propriété d'une société de secours aux blessés conformément à la convention de Genève.

7° Les chevaux et les bêtes de somme.

L'habitude de considérer les chevaux comme contrebande remonte aux traités des Pyrénées et d'Utrecht. C'est à la grande autorité de ces actes diplomatiques qu'il faut attribuer le renouvellement constant de cette prohibition dans la plupart des traités des XVIIe et XVIIIe siècles, jusqu'à la Neutralité armée. M. Kleen en compte une vingtaine passés par la France, l'Angleterre, la Hollande, l'Espagne, le Portugal, les États scandinaves et la Prusse pendant la période 1655-1820 (3). La nouvelle tendance à exclure les chevaux de la contrebande se manifeste d'abord dans la convention anglo-russe de 1766 et plus tard dans l'accord international de la Neutralité armée. Depuis cette époque, l'interdiction

(1) De Boeck, *op. cit.*, p. 617.

(2) Pendant la guerre du Transvaal, le 6 janvier 1900, le paquebot allemand *Herzog*, transportant à destination du sud de l'Afrique des ambulances belges, allemandes et hollandaises, fut arrêté par les croiseurs anglais, puis relâché quelques jours après, le caractère licite de sa cargaison ayant été constaté. (Despagnet, art. cit., R. G. D. I, 1900, p. 822.)

(3) Kleen, *op. cit.*, p. 169, note 1.

n'est plus formulée qu'exceptionnellement dans les traités européens.

L'ordonnance française sur la marine de 1681, inspirée par le traité des Pyrénées, renfermait la prohibition des chevaux. Son influence ne fut pas étrangère à l'insertion de cette défense dans le traité de 1778 avec les États-Unis. Un acte du Congrès de la même année la renouvela et contribua à la répandre dans le Nouveau Monde où elle figure encore dans presque tous les traités. A partir de 1780, les législations européennes sont à peu près unanimes pour laisser libre le commerce des chevaux. On peut citer dans ce sens : la déclaration de neutralité danoise de 1793, où se manifestent les vues libérales du comte de Bernstorff, l'*allgemeine landrecht* prussien; le décret suédois du 8 avril 1854; le règlement des prises prussien du 20 juin 1864; le règlement danois du 16 février et le règlement autrichien du 3 mars de la même année; les décrets français de 1854, 1859, 1870; le Code italien de la marine marchande et le décret russe dans la guerre de 1877 (1).

Seuls, les deux grands pays anglo-saxons, envisageant toujours la question à leur point de vue particulier, ont continué à prohiber les chevaux. Dans le Manuel des prises de Holland, on trouve compris parmi la contrebande conditionnelle les chevaux et le foin. Le récent Code de la guerre navale des États-Unis range de même dans la contrebande absolue les chevaux et mulets.

Pendant la guerre de 1870, l'Allemagne s'est plainte de ce que l'Angleterre laissât exporter des chevaux en France. Ces réclamations ne se comprennent pas, car d'après la législation allemande, les chevaux n'étaient

(1) Kleen, *op. cit.*, p. 170.

pas contrebande et, l'eussent-ils été, le gouvernement britannique ne pouvait être rendu responsable du trafic effectué par de simples particuliers. Le reproche qui fut adressé aux États-Unis et à l'Espagne de laisser les agents anglais acheter sur leur territoire des mulets destinés au sud de l'Afrique, n'est pas plus fondé. Si le Transvaal avait été une puissance maritime, seule eût pu se poser la question de la confiscation des mules comme contrebande.

Durant la guerre sino-japonaise (1894), le gouvernement chinois prohiba les chevaux(1). De même, au début du conflit contre l'Espagne (1898), ceux-ci furent compris par les États-Unis parmi la contrebande absolue. (Instructions du 22 juin 1898)(2).

Dans la guerre actuelle (1904), le Japon interdit d'une manière relative. les chevaux et les fourrages, et la Russie, d'une façon absolue, « les chevaux, les bêtes de somme et autres animaux qui peuvent servir dans la guerre, s'ils sont expédiés aux frais et à l'ordre de l'ennemi. » (V. *supra* p. 92 et 94.)

Les publicistes anciens et ceux de l'école accidentelle moderne estiment en général que les chevaux sont contrebande. Outre Heineccius et Vattel, il faut citer Galiani qui, en plus des chevaux, interdit encore les mulets à cause de leur utilité pour les attelages d'artillerie, et Hübner qui range dans la première classe de la contrebande les chevaux destinés à la remonte de la cavalerie de l'un des belligérants(3). Suivant leur habitude, Heffter et Bluntschli(4) ne déclarent les chevaux contrebande que lors-

(1) Voir R. G. D. I., 1894, p. 475.
(2) Voir J. D. I. Pr., 1898, p. 1018.
(3) Heineccius, *Ob vecturam*, ch. I, § 14. — Galiani, ch. IX, § 4, art. 2. — Vattel, t. III, § 112. — Hübner, *De la saisie des bâtiments neutres*, t. I, 2e partie, ch. I, § 5.
(4) V. Heffter, *op. cit.*, § 160. — Bluntschli, *op. cit.*, § 805.

que le transporteur a eu l'intention d'aider et de secourir le belligérant. En Angleterre, Travers Twiss, Hall et Ferguson(1), sont partisans de cette prohibition. Twiss défend le transport des chevaux à destination de l'ennemi, lorsque celui-ci est supposé en avoir besoin, c'est-à-dire toutes les fois qu'il s'agit d'une puissance continentale. Hall justifie l'interdiction en prétendant que « presque chaque cheval exporté pendant une guerre est présumé acquis pour le compte du gouvernement ou du moins rend possible l'emploi d'un autre cheval pour la guerre. »

Hautefeuille, Fiore, Dudley-Field, Kleen et la grande majorité des publicistes continentaux condamnent au contraire formellement la contrebande des chevaux et des bêtes de somme. « Tous les traités ne sauraient faire, écrit Hautefeuille(2), que le cheval soit une arme ou un instrument destiné et employé successivement à la guerre, ni par conséquent qu'il soit l'objet d'un commerce interdit aux neutres. »

Les chevaux et les bêtes de somme doivent être absolument écartés de la contrebande. Ce sont des « êtres vivants », pacifiques de leur nature, dont l'homme s'est fait des auxiliaires pour ses travaux paisibles, et non des armes fabriquées en vue de la guerre. Il est vrai qu'ils y servent, mais ils n'y sont pas d'un usage spécial, leur emploi est bien plus important dans l'agriculture et les industries de transport. Même en limitant la prohibition aux chevaux militaires, comme ont essayé de le faire les Américains(3), on ne peut écarter l'injustice et l'arbi-

(1) Tr. Twiss, *op. cit.*, II, p. 272. — Hall, *op. cit.*, § 242. — Ferguson, *op. cit.*, t. II, § 265.

(2) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, titre VIII, sect. II, § V, art. 7, p. 146. — Field, *op. cit.*, p. 630, § 859. — Fiore, *op. cit.*, 2e éd. (1885), § 1604. — Kleen, *op. cit.*, p. 168.

(3) Kleen, *op. cit.*, p. 172.

traire, car il est bien difficile de définir ce qu'est un cheval militaire. Aujourd'hui, les réquisitions prennent tous les chevaux. On affecte les chevaux de selle à la cavalerie, les autres au train ou à l'artillerie. Les mulets eux-mêmes sont pris pour l'artillerie et les convois de montagne. En se basant sur la supposition d'un emploi militaire, on saisira toutes les bêtes de somme. Toute distinction devient illusoire.

8° Les matières premières.

Le système relatif a souvent prohibé ces objets en se fondant sur leur transformation possible en armes ou en munitions de la part de l'ennemi. C'est méconnaître le principe qui exclut de la notion de contrebande toutes les choses impropres à être affectées dans leur état présent à un usage belliqueux et auxquelles, pour cela, un remaniement ou une transformation sont nécessaires. Il est impossible aux neutres de prévoir les modifications que les belligérants feront subir aux matières premières, et ils ne sauraient en être rendus responsables. De la part du capteur, l'appréciation de la destination dernière de ces articles est forcément arbitraire. Une même matière première est susceptible de subir une foule de transformations qui en font soit des instruments de guerre, soit des articles absolument innoffensifs. D'un bloc d'acier, l'industrie peut tirer une machine agricole ou un canon.

Dans l'incertitude de la nature pacifique ou militaire que donneront aux matières premières les manufactures ultérieures, on doit s'attacher uniquement à leur état actuel essentiellement pacifique et les exclure de la contrebande. En fait, les exceptions que les pratiques

anglaises et américaines ont consenties en faveur des munitions navales portèrent, nous l'avons vu, sur ceux de ces articles qui étaient encore à l'état naturel, c'est-à-dire non encore travaillés, tels que le chanvre, la poix, la résine, le fer brut, le bois en poutres, etc. (1).

Il ne faut pas tomber dans la confusion que les partisans de l'interdiction des matières premières ont voulu faire naître, à l'appui de leur thèse, entre la prohibition des *yarties* des armes et munitions et celle de la *matière* dont sont composées ces mêmes armes et munitions. Pourquoi défendre, prétendent-ils, le transport séparé des fûts, des culasses et des canons de fusils et non pas celui du plomb et du nickel qui servent à la fabrication des balles, ou celui du charbon, du soufre, du salpêtre, du chlorate de potasse ou du coton employés dans la confection des poudres? L'analogie que l'on essaie d'établir est inexacte. La prohibition qui porte sur les parties séparées des armes et des munitions n'est pas autre chose que celle déjà existante que l'on veut empêcher d'éluder. Les différentes parties démontées d'une arme n'ont pas une nature différente de celle que possède celle-ci une fois remontée. La poudre, la balle et l'étui de la cartouche constituent des munitions de guerre aussi bien quand ils sont séparés que lorsqu'ils se trouvent réunis. Isolés, ils ne sont pas susceptibles d'utilisation pacifique et ils conservent leur qualité de spécialités militaires. Pour être prêts à servir, ils ont besoin non d'une *transformation*, mais d'une simple *jonction* ou *superposition*.

Au contraire, ainsi que le dit fort justement M. Kleen, « en défendant les matières premières qui ne pourraient

(1) Cf. Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 274 et 275.

former l'objet défendu qu'après une opération ou un travail qui les *transforme* et en fait une *autre* chose, on crée une prohibition nouvelle» (1). Cette prohibition frappe non plus l'objet manufacturé, c'est-à-dire la spécialité militaire, mais la matière dont il est fabriqué et dont il ne constitue qu'une des multiples applications. Ainsi, les matières premières combinées comme explosifs sont des munitions de guerre (poudre, nitro-glycérine, dynamite, mélinite, lyddite, etc.). Bien que quelques-uns soient d'un usage largement industriel et pacifique, ces explosifs deviennent, en temps de guerre, d'un emploi normalement belliqueux. Ils doivent être envisagés comme des objets préparés pour la guerre et qui y sont immédiatement utilisables. Mais, les éléments séparés, il n'y a plus contrebande, parce qu'il n'y a plus possibilité de les utiliser militairement dans cet état. La glycérine, le coton et le chlorate de potasse isolés sont des articles très inoffensifs. Ils deviennent munition de guerre non par une simple jonction, mais par une transformation qui change leur nature chimique.

Les nombreuses et importantes transformations en instruments inoffensifs dont est susceptible une matière première seraient ainsi entravées par cela seul qu'on pourrait y trouver l'élément d'un engin militaire. L'acier, le fer, le plomb, le cuivre, le nickel, le bois, le soufre, le salpêtre, le charbon, le coton, le chlorate de potasse, toutes les matières premières sont d'un usage essentiellement pacifique. Il est cependant difficile d'en trouver une qui ne soit pas employée dans la fabrication de quelque arme ou munition. Aussi est-il impossible de limiter une prohibition qui logiquement arrivera

(1) Kleen, *op. cit.*, p. 152.

à embrasser les innombrables matières premières et, parmi elles, les articles de première nécessité, comme le fer, l'acier et le bois.

Il faudrait même prévoir les transformations successives nécessaires à la matière première pour arriver à être apte à l'utilisation militaire finale. Depuis sa sortie du haut fourneau, le fer doit se changer en acier, puis subir une série de modifications jusqu'au moment où, bloc convenablement trempé et rendu plus résistant par des alliages appropriés, il est transformé en un tube rayé qui par l'adjonction d'une culasse, d'une hausse et de différents accessoires, deviendra un canon. De toute cette suite d'opérations, quelle est celle qui donnera à l'acier le caractère de contrebande? La doctrine accidentelle peut, en supposant l'utilisation future, considérer déjà comme contrebande le fer enfermé dans la gangue du minerai.

Les anciens auteurs ont, presque tous, prohibé le soufre en même temps que les munitions de guerre proprement dites (1). Parmi les modernes, Bluntschli interdit le soufre et le salpêtre, et Heffter, en outre de ces articles, le fer, la fonte et l'acier, au cas où le transport revêt le caractère de secours hostile (2).

En Angleterre et aux États-Unis, les nuances sont infinies. Manning et Hall rangent le soufre et le salpêtre parmi la contrebande absolue et d'autres matières premières parmi la contrebande accidentelle (3). Wildman et Phillimore formulent leur opinion d'après la jurisprudence « accidentelle » des cours de prises britanniques, c'est-à-dire « selon les circonstances » (4). D'autres,

(1) Heineccius, *op. cit.*, ch. I, § 14. — Hübner, *op. cit.*, t. II, IIe partie, ch. I, § 5.
(2) Bluntschli, *op. cit.*, § 803. — Heffter, *op. cit.*, § 160.
(3) Manning, *op. cit.*, p. 355. — Hall, *op. cit.*, § 242.
(4) Wildman, *op. cit.*, t. II, ch. V. — Phillimore, *op. cit.*, 3e vol., § 259-272.

comme Woolsey et Ferguson, étendent la prohibition à toutes les matières qui peuvent servir à la fabrication immédiate des armes et munitions de guerre (1).

Les auteurs libéraux modernes condamnent absolument ces restrictions. « Le salpêtre et le soufre, dit Azuni, devraient être comptés parmi les marchandises non défendues, quoiqu'ils entrent dans la fabrication des poudres, parce que si le moindre rapport aux innombrables besoins d'une armée ou d'une flotte suffisait pour mériter le nom de contrebande et la prohibition, il n'y aurait plus de marchandises libres dans le commerce (2). » Hautefeuille et P. Fiore font ressortir la nature pacifique et inoffensive des matières premières dans leur état actuel et les usages fréquents et indispensables auxquels sont affectés ces objets de première nécessité (3). « Les publicistes qui jugent la question du point de vue juridique, écrit enfin M. Kleen, rejettent absolument *toute* prohibition contre quelque matière première que ce soit. Leurs raisons principales sont celles que nous venons d'alléguer, savoir qu'il est dans la *notion* même de la contrebande de ne comprendre que des objets qui, déjà dans leur état *présent*, sans nécessiter encore une transformation industrielle, sont immédiatement utilisables à la guerre. Or, c'est là une condition que les matières premières ne remplissent incontestablement pas (4). »

De nombreux traités et législations nationales ont prohibé comme contrebande le charbon de bois, le soufre

(1) Ferguson, *op. cit.*, § 265. — Woolsey, *Introduction to the study of international law*, §§ 195 et 196.

(2) Azuni, *op. cit.*, t. II, ch. II, sect. V, p. 192.

(3) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, titre VIII, sect. II, § V, art. 5, p. 137. — Fiore, *op. cit.*, 2e édit., §§ 1593 et 1604.

(4) Kleen, *op. cit.*, p. 158.

et le salpêtre. Ces deux derniers articles se trouvent interdits ensemble dans le traité anglo-russe de 1766, dont la liste de contrebande a été adoptée par la Neutralité armée. L'influence de ce célèbre acte international a fait renouveler la double prohibition dans de nombreux règlements modernes : le décret suédois du 8 avril 1854, l'*Allgemeine Landrecht* prussien et les instructions de la marine française de 1854, 1859 et 1870 (1). En 1855, le salpêtre est saisi dans l'affaire de la *Frau-Howina* (2).

Les traités des Pyrénées et d'Utrecht formulaient la seule interdiction du salpêtre. Cette dernière convention excluait expressément de la contrebande toutes les autres matières premières, notamment le charbon et les métaux. Saisir seulement comme contrebande le salpêtre et non le soufre et le charbon, qui sont cependant aussi des éléments de la poudre, constitue une singulière contradiction qui se retrouve dans toutes les listes calquées sur celle du traité d'Utrecht.

Les catalogues qui divisent la contrebande en absolue et en relative comprennent le salpêtre parmi la première et le soufre parmi la seconde.

Les métaux ont quelquefois été prohibés par le système accidentel. Il leur est même arrivé d'être rangés parmi les munitions navales, comme par exemple le fer brut et le cuivre en feuilles pendant les guerres de l'époque révolutionnaire (3).

Le manuel des prises britannique qualifie contrebande absolue, en outre du salpêtre et du soufre, certaines matières premières employées dans la confection des explosifs modernes : le sulfate de potasse, le chlorate

(1) V. Kleen, *op. cit.*, p. 155, note 1.
(2) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2767.
(3) V. Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 274 et 275.

de potasse, le nitrate de soude, puis le plomb qui sert à la fabrication des balles et le cuivre à doubler les navires. Il énumère dans la contrebande conditionnelle d'autres matières premières à l'usage de la télégraphie : le platine, le zinc et l'acide sulfurique (1).

Les États-Unis considèrent le salpêtre comme contrebande absolue (Instructions du 20 juin 1898, art. 19, et Code de la guerre navale de 1900, art. 36) (2).

Pendant la guerre sino-japonaise (1894), le gouvernement chinois inséra dans la liste de contrebande le chlorate de potasse, et le gouvernement japonais interdit le trafic du plomb (3).

Le Conseil d'État français a paru décider à tort, dans un considérant (25 mars 1848) (4), que ce dernier article était contrebande de guerre.

Au début de la guerre contre les États-Unis, en 1898, l'Espagne réputa le soufre contrebande (décret du 23 avril 1898, art. 6), mais cette interdiction ne fut pas maintenue en fait (5).

Le récent décret japonais (1904) comprend parmi la contrebande absolue : le plomb, le salpêtre, le soufre, le ciment, et parmi la contrebande relative : le bois. La Russie, de son côté, prohibe absolument le soufre et la poudre de salpêtre (?). Elle vient en outre d'interdire le coton comme étant employé dans la fabrication de certains explosifs (6).

(1) V. *supra* p. 78.
(2) J. D. I. Pr., 1898, p. 1018, et *supra* p. 84.
(3) R. G. D. I., 1894, p. 475.
(4) *Recueil des Arrêts du Conseil d'État*, de Lebon (1848). t. XVIII, 2e série, p. 149.
(5) J. D. I. Pr., 1898, p. 429 et 627.
(6) V. *supra* p. 92 et 94.
« Chambre des lords. — Lord Lansdowne annonce que l'ambassadeur d'Angleterre à Pétersbourg l'a informé que la Russie ne considère pas comme contrebande de guerre le coton sous toutes ses formes, mais seulement le coton pouvant servir à la fabrication des explosifs. » (Note Havas du 19 mai 1904.)

9° La houille.

La question de savoir si la houille doit être regardée comme contrebande ne s'est posée qu'à l'époque récente où la vapeur a reçu ses multiples applications comme force motrice. Le caractère nettement pacifique de la houille n'est pas différent de celui des machines, dont elle est l'aliment indispensable. Destinée en temps normal à assurer le fonctionnement de tout le vaste outillage mécanique dont dépendent aujourd'hui les choses de première nécessité, son utilité en temps de guerre n'est pas moins grande au point de vue militaire. Sur terre, elle est nécessaire pour permettre aux chemins de fer de remplir le rôle important qui leur est dévolu dans la concentration des troupes, du matériel et des ravitaillements. Sur mer, elle est devenue une *munition navale*, plus indispensable que ne l'étaient autrefois les voiles, car elle se consomme rapidement et doit être souvent renouvelée. Sans elle, les flottes les plus formidables sont sans aucune valeur militaire. Elle est l'élément strictement nécessaire de la guerre maritime encore plus que de la guerre continentale. Il n'est donc pas étonnant, dans ces conditions, qu'elle ait été souvent prohibée de nos jours par les auteurs et les législations qui s'inspirent du principe accidentel.

A. *Doctrine.*

On peut relever trois théories relativement à la contrebande de la houille :

a) La houille est contrebande absolue ;

b) La houille est contrebande relative ou conditionnelle ;

c) La houille n'est pas contrebande de guerre.

a) La houille est contrebande absolue. — Seuls, quelques rares auteurs font de la houille une spécialité de guerre et, par conséquent, un objet de contrebande par nature. Cette opinion est restée purement doctrinale et n'a été appliquée en fait que cette année, par la Russie. M. Kamarowski, professeur à l'Université de Moscou(1), M. Arthur Desjardins(2) et M. Funck-Brentano(3) sont à peu près les seuls partisans de cette théorie extrême, et encore M. Desjardins a t-il récemment déclaré s'être rallié à la théorie française de la non-prohibition(4).

b) La houille est contrebande relative ou conditionnelle. — Les auteurs anglo-américains ont rangé la houille parmi les choses qui, pacifiques de leur nature, peuvent cependant être déclarées contrebande suivant les circonstances, suivant notamment leur destination militaire présumée. Ainsi le charbon prendra le caractère de munition de guerre lorsqu'il sera dirigé soit vers un port militaire ou un arsenal maritime d'un belligérant, soit à proximité du théâtre des opérations; car il est à supposer qu'il sera alors affecté aux besoins des navires de guerre. « Il résulte clairement des principes posés ci-dessus, écrit Phillimore, que le charbon peut suivant les circonstances, en particulier suivant la quantité et la destination, devenir passible de confiscation(5). » C'est appliquer au charbon les principes qui avaient inspiré la

(1) V. Selosse, art. cit., J. D. I. Pr., 1898, p. 447, et De Bœck, *op. cit.*, p. 620, note.

(2) *Droit maritime*, t. I, p. 55.

(3) R. G. D. I., 1894, p. 329.

(4) V. *Revue des Deux Mondes*, 1er juin 1898, article de M. Desjardins.

(5) Phillimore, *Commentaries*, t. III, partie X, ch. I, p. 449. V. aussi Creasy, *op. cit.*, § 578; Hall, *op. cit.*, § 244; Ferguson, *op. cit.*, § 265, et l'article de Lieber dans R. D. I., 1872, p. 462.

jurisprudence anglaise de la fin du XVIIIe siècle, en ce qui regarde les vivres et les munitions navales auxquelles il peut être assimilé.

Sur le continent, la prohibition accidentelle de la houille a trouvé quelques partisans. Ortolan reconnaît au belligérant le droit de déclarer contrebande, dans certaines circonstances, des objets également propres à des usages pacifiques et militaires. « Nous pensons même, dit-il, que par la suite, à mesure du développement et de l'importance qu'acquerra la marine militaire à vapeur, la houille, munition indispensable et majeure pour la marine, sera susceptible d'entrer dans cette catégorie, bien qu'elle soit aussi d'une grande utilité pour les usages industriels et pacifiques (1). » Massé (2) est encore plus affirmatif à cet égard. Heffter et Bluntschli (3) admettent l'interdiction du charbon lorsqu'il est destiné aux forces belligérantes et qu'il est transporté avec l'intention de porter aide et assistance à l'ennemi. Gessner qui, dans la première édition de son ouvrage avait condamné la prohibition de la houille, modifie son opinion dans la seconde édition. « Vu la tactique moderne, » il juge désirable qu'un accord des puissances intervienne pour déclarer la houille contrebande (4). M. Carlos Testa reconnaît que le charbon n'est pas d'un usage exclusif pour la guerre et qu'on ne peut le considérer comme contrebande; mais il peut cependant être saisi dans certaines circonstances, en raison de sa destination, quand il est dirigé « vers un point où il n'existe pas d'établissements com-

(1) Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, l. III, ch. VI. Rapporté par Selosse, art. cit., J. D. I. Pr., 1898, p. 449.

(2) Massé, *Droit commercial*, t. I, n° 208.

(3) Heffter, *op. cit.*, § 160. — Bluntschli, *op. cit.*, § 805.

(4) Gessner, *op. cit.*, 2e édit.. p. 93.

merciaux ou industriels, où stationnent seulement des forces navales belligérantes manquant de cet indispensable élément moteur et ne pouvant s'en fournir sur les lieux » (1).

c) La houille n'est pas contrebande de guerre. — Tous les publicistes qui ont restreint la notion de contrebande aux spécialités militaires se sont refusés à y comprendre la houille. Parmi ceux qui ont le plus vivement condamné cette prohibition, il faut citer Hautefeuille : « La houille, dit-il, est sans doute un auxiliaire indispensable des machines, mais elle ne saurait être considérée comme un instrument direct et exclusif de guerre. Bien loin de là, les usages pacifiques auxquels elle est employée sont plus importants que ceux qui résultent de l'état de guerre, et la consommation faite par ces usages pacifiques est beaucoup plus considérable que celle nécessitée par les hostilités (2). »

Même note chez Vidari (3), chez M. Despagnet (4), et aussi, quoique d'une manière moins affirmative, chez Calvo (5). « Quelles qu'en soient la destination patente et la quantité, écrit de son côté M. de Boeck, la houille ne nous paraît pas pouvoir être comptée parmi les objets de contrebande.

» Ce n'est pas en effet *l'importance* pour la guerre, c'est le *lien* avec la guerre qui sert à classer les marchandises au point de vue de la contrebande; ce n'est pas directement, mais d'une manière indirecte que la houille augmente les moyens offensifs et défensifs des belligé-

(1) Carlos Tesla, *Le Droit public international maritime*, p. 210.
(2) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, tit. VIII, sect. II, § V, art. 6, p. 143.
(3) Vidari, *Del rispetto della proprieta privata*, p. 309-329.
(4) Despagnet, *Cours de Droit internat. public*, 2e édit., p. 711, § 689.
(5) Calvo, *Droit internat.*, t. V, § 2749.

rants. La houille est un agent de locomotion ; le commerce doit en être libre tant de la part des neutres que des sujets ennemis (1). »

Dans son ouvrage sur la contrebande, M. Kleen a présenté d'une façon fort heureuse les arguments en faveur de l'insaisissabilité de la houille. Nous nous reprocherions de ne pas citer ce passage qui résume l'opinion de la doctrine libérale contemporaine. « La houille, dit-il, n'a pas le caractère de contrebande, et cela par la même raison que les machines. C'est qu'elle appartient si essentiellement à l'industrie pacifique que son utilisation dans la guerre devient une question comparativement secondaire. Elle doit être libre comme les vivres, parce qu'elle est comme eux une des conditions de l'existence, et que l'intention de priver un ennemi des moyens d'existence ne justifie pas des attaques contre les moyens d'existence des neutres. Elle doit enfin être libre pour le même motif que le matériel maritime ; c'est que son emploi dans la chaudière d'un navire de guerre autorise aussi peu le belligérant à la prohiber qu'il ne saurait interdire la toile parce que les navires de guerre peuvent porter des voiles. La houille est une force motrice, mais une force motrice n'est pas une arme par cela seul qu'elle est nécessaire dans une guerre. Et l'emploi de la houille est tellement entré dans les usages de la vie ordinaire et quotidienne, depuis la locomotive sur les grandes lignes internationales et l'usine à gaz dans les villes, jusqu'à la cheminée de la plus petite chambre, que l'obstruction de son commerce équivaudrait à une déclaration de blocus contre les neutres (2). »

La houille ne peut être réputée contrebande qu'en

(1) De Boeck, *op. cit.*, p. 619.
(2) Kleen, *op. cit.*, p. 167.

prévision de son utilisation éventuelle pour la guerre, en qualité de chose « d'usage double ». Mais il est impossible d'établir d'une façon rigoureuse et indéniable cette utilisation éventuelle. La houille n'est pas une arme ni une munition de guerre. Elle est un article d'une nature aussi essentiellement pacifique que les vivres ou les munitions navales. Comme eux, elle constitue dans certains cas une condition indispensable pour la mise en action d'une arme, mais ce n'est pas elle qui donne à celle-ci le caractère de spécialité militaire. Le torpilleur, même avec ses soutes vides, est un engin de guerre. Également indispensable au navire de commerce et au navire de combat pour qu'ils puissent se mouvoir, elle n'est pas, ainsi que le blindage, l'artillerie et les aménagements militaires, une spécialité réservée au second, mais un instrument de propulsion nécessaire à tout navire, comme l'étaient autrefois les voiles. Regarder le charbon comme contrebande, c'est condamner à l'immobilité tous les navires de commerce du belligérant pauvre en houillères et arrêter toute son activité industrielle, c'est empêcher même les navires marchands neutres de se ravitailler en charbon dans ses ports, entraver leur navigation et compromettre dans une certaine mesure leur sécurité, c'est enfin placer dans une situation privilégiée le belligérant largement pourvu de houille et légitimer les prohibitions qui viendront frapper à titre de représailles les articles de première nécessité qui lui font défaut.

L'Institut de droit international à la session de Venise en 1896, a virtuellement exclu la houille de la contrebande en ne la comprenant pas dans son énumération limitative des objets prohibés et en condamnant expressément la contrebande des *res ancipitis usus*. Mais il est

regrettable qu'il ait cru devoir reconnaître au belligérant un droit de préemption à l'égard des articles « qui peuvent servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques ». L'exercice de ce droit sera particulièrement fâcheux et fertile en injustices en ce qui regarde les vivres et le charbon, deux choses trop nécessaires à l'existence pour qu'on puisse accorder au belligérant le droit d'en priver la population paisible et inoffensive de l'État adverse.

B. *Les traités.*

Les quelques traités anciens qui font mention de la houille la considèrent comme un combustible d'un usage purement domestique et partant la déclarent libre. C'est ainsi que dans les traités de 1677 et de 1786 entre la France et l'Angleterre, dans le traité d'Utrecht (11 avril 1713) et dans celui de 1778 entre la France et les États-Unis[1], nous trouvons parmi les objets exclus de la contrebande « le charbon à fourneau ».

L'autorité de ces actes conventionnels est bien minime en ce qui regarde la houille. Celle-ci n'est plus le « charbon à fourneau » d'autrefois, elle est devenue une munition navale d'une importance sans précédent. Aussi, doit-on plutôt envisager les traités qui ont prohibé le matériel maritime. Ils ont été assez fréquents, nous l'avons vu, aux XVIIe et XVIIIe siècles, et la jurisprudence anglaise de la période révolutionnaire a rangé parmi la contrebande les munitions navales lorsqu'elles étaient présumées être destinées à la marine militaire de l'ennemi. Les traités qui, de nos jours, ont réglementé la contrebande sont assez rares et aucun d'eux ne parle de la houille.

[1] Traité de 1677 entre la France et l'Angleterre (Dumont, t. VII, 1re p., p. 327). Traité de 1778, V. Martens, *Recueil*, t. II, p. 587, Traités de 1713 et 1786. V. *supra* p. 65, note 2.

C. *Législations nationales et pratique suivie par les différentes puissances.*

Les lois particulières des diverses puissances continentales ne rangent pas la houille au nombre des articles de contrebande. Mais les déclarations faites par les belligérants au début ou au cours des hostilités embrassent ou peuvent comprendre par leurs termes généraux la houille parmi les prohibitions. Les pays varient d'attitude. Ainsi, bien que sa législation interne *(allgemeine Landrecht)* et son décret de 1864 ne portassent pas interdiction du charbon, la Prusse voulut cependant en 1870 considérer ce combustible comme contrebande. La France resta toujours fidèle, en ce qui regarde la houille, à sa doctrine de la contrebande par nature. En 1854, elle se refusa à la prohiber, tandis que l'Angleterre son alliée la saisissait.

En 1859, lors de la guerre d'Italie, elle fit une déclaration très nette en ce sens, ainsi qu'en 1870 (1). En 1884, l'amiral Courbet ayant demandé confirmation de l'article 7 des Instructions en temps de guerre qui excluent la houille de la contrebande, le président du Conseil répondit ; « La règle formulée à ce sujet dans les Instructions générales adressées aux commandants de nos forces navales n'a pas cessé d'être en vigueur, et les plus récentes publications constatent que la jurisprudence française exclut entièrement le charbon de la contrebande de guerre (Bluntschli, note sur l'art. 80). J'estime dès lors qu'il convient de répondre affirmativement à la question posée par l'amiral Courbet (2). »

(1) V. *Moniteur* du 29 mai 1859. — V. note du *Journal officiel* du 26 juillet 1870. — *Archives diplomatiques*, 1870-1871, I, p. 269 ; V. l'article de M. Selosse : *Le charbon contrebande de guerre*, J. D. I. Pr., 1898, p. 463.

(2) Livre jaune, Affaires de Chine, 1885, nos 88, 89.

La Grande-Bretagne, au contraire, a toujours suivi une ligne de conduite à double face uniquement déterminée par les circonstances politiques. Lorsqu'elle est belligérante, elle déclare le charbon contrebande pour empêcher son adversaire de s'en procurer et le mettre ainsi dans l'impossibilité de continuer les hostilités. Neutre, elle se refuse à reconnaître en droit une prohibition qui porte atteinte à son commerce d'exportation. Cette attitude intéressée s'est clairement manifestée en 1854 et en 1870.

Au début de la guerre de Crimée, le 9 mai 1854, le premier lord de l'amirauté, sir James Graham, fut amené à déclarer à la Chambre des communes que la houille était une marchandise douteuse dont le caractère de contrebande devait être déterminé par les officiers de la marine royale dans chaque cas particulier, selon les circonstances, notamment d'après le port de destination du navire et autres indices analogues(1).

En 1870, le point de vue anglais a changé. La Grande-Bretagne est neutre et son commerce profite de la guerre qui a arrêté la vie économique dans deux grands pays du continent. L'Allemagne, par une note du comte de Bernstorff à lord Granville du 24 juillet 1870, avait protesté contre les importations de charbons anglais en France(2). Le gouvernement de Londres répondit en affirmant la liberté de commerce de ses nationaux avec les belligérants à leurs risques et périls aussi bien pour les armes et munitions que pour la houille(3). Il se borna à interdire aux navires français de s'approvisionner dans les ports

(1) V. Selosse, art. cit., p. 460. — Gessner, p. 93.

(2) *Arch. diplomat.*, 1871-1872, t. I, p. 260.

(3) Note de lord Granville au comte de Bernstorff, 15 sept. 1870 (rapporté par Selosse, J. D. I. Pr., 1898, p. 460).

anglais, en vue d'une croisière dans la Baltique, et à défendre les exportations de houille faites par transports militaires ou destinées à être transbordées en cours de route (1).

En 1898, dès les premiers jours de la guerre hispano-américaine, la question fut portée devant le Parlement britannique. A la séance du 21 avril, un député, M. Davitt, demanda à la Chambre des communes si le gouvernement anglais considérait le charbon comme contrebande. M. Balfour se contenta de répondre : « Nous ne pouvons poser d'une façon aussi formelle le principe que le charbon doit être considéré comme contrebande de guerre. Il en est ainsi dans des cas fréquents, mais non dans tous les cas (2). » Le lendemain, le ministre anglais déclara s'en référer simplement à la circulaire de lord Granville en 1870.

Le 5 mai 1898, l'honorable F. Villers, sous-secrétaire adjoint du Foreign Office, envoya la réponse suivante à la Chambre de commerce de Newport, qui avait voulu savoir officiellement si le charbon était contrebande : « J'ai montré au marquis de Salisbury votre lettre du 26 avril 1898... En réponse, je suis chargé de vous faire savoir que le charbon n'est pas *per se* un article de contrebande de guerre, mais s'il est destiné à la guerre et non à l'industrie, il peut devenir contrebande de guerre.

» Quant à savoir si, dans des cas particuliers, le charbon est ou n'est pas contrebande de guerre, c'est un cas *prima facie* à décider par la cour des prises de la nationalité du capteur. Tant qu'une telle décision n'est pas en

(1) L'ordonnance du Conseil privé du 31 janvier 1862 limitait l'approvisionnement de charbon accordé à un navire belligérant à ce qui lui était nécessaire pour gagner le port le plus proche (V. Selosse, art. cit., p. 460).

(2) V. Selosse, art. cit., p. 462. — V. séance du 21 avril 1898 dans les *Hansard's Parliamentary debates*, 1898, vol. LVI, fourth series, p. 655.

conflit avec les principes bien établis de droit international, le gouvernement de Sa Majesté Britannique n'a pas l'intention d'y faire objection (1). »

Les États-Unis avaient rangé parmi la contrebande accidentelle « le charbon, quand il est destiné à une station navale, à un port de ravitaillement, à un ou plusieurs navires ennemis » (article 19 des Instructions du 20 juin 1898) (2).

Quatre ans auparavant, pendant la guerre sino-japonaise, en 1894, la houille n'avait pas été déclarée contrebande, mais par patriotisme les Japonais s'abstinrent d'en fournir à la Chine. Puis, comme celle-ci s'approvisionnait en Australie, le gouvernement de Tokio encouragea ses nationaux à reprendre leurs exportations afin de ne pas perdre ce débouché (3).

Le Japon vient de ranger le charbon au nombre des articles qui seront considérés comme contrebande de guerre « s'ils sont en route à destination des troupes ennemies ou de places ennemies où ils puissent être utilisés pour la guerre ». La Russie a purement et simplement prohibé « toutes sortes de combustibles, comme la houille, le naphte, l'esprit de vin, etc. » (4).

D. *Distinction entre la fourniture et le transport.*

Il faut distinguer l'exportation et le transport de la houille de sa fourniture en port neutre. L'expédition et le transport devront être laissés libres parce que la houille, n'étant pas par elle-même une munition de guerre, n'est pas contrebande, et qu'ensuite, le fût-elle,

(1) J. D. I. Pr., 1898, p. 625.
(2) J. D. I. Pr., 1898, p. 1018.
(3) Selosse, art. cit., p. 461.
(4) V. *supra* p. 92 et 94.

l'État n'a pas à intervenir pour empêcher ses nationaux de faire simplement acte de commerçants. La fourniture de la houille en port neutre à un navire belligérant constitue, au contraire, une violation de la neutralité. L'État neutre ne peut se méprendre sur la destination belliqueuse de la houille ainsi fournie et il accorde un véritable secours à l'un des belligérants en permettant à ses navires de guerre de venir remplir leurs soutes dans un port neutre, qui devient ainsi pour lui un point de ravitaillement et une base d'opérations. Aussi la règle s'est-elle généralisée que, dans les ports neutres, il n'est dû aux navires belligérants qu'un refuge de vingt-quatre heures, sauf les cas exceptionnels : tempête, incendie, avaries, etc. De plus, ces bâtiments ne peuvent s'y ravitailler en vivres et en charbon que pour ce qui leur est nécessaire afin d'arriver au port le plus proche de leur pays ([1]).

La distinction entre la fourniture et l'exportation de la houille est en général toujours bien marquée dans les déclarations de neutralité.

En 1885, le Japon, qui, en raison de sa proximité du théâtre des hostilités, avait un grand intérêt à pouvoir continuer à vendre son charbon aux deux adversaires, déclara que la vente de la houille aux navires français

([1]) Déclaration de neutralité de la Grande-Bretagne du 23 avril 1898, règles 2 et 3 (J. D. I. Pr., 1898, p. 796).

V. également Déclaration de neutralité russe pendant la guerre de 1898 (J. D. I. Pr., 1898, p. 438). Déclaration portugaise (*id.*, p. 437).

La déclaration de neutralité de la Grande-Bretagne du 11 février 1904 renouvelle les prescriptions déjà édictées en 1898 et rappelle les termes du *Foreign Enlistment Act*.

Les instructions françaises de 1904, de même que celles de 1898, ne limitent pas la durée du séjour des navires belligérants dans les ports de la République, lorsqu'ils ne sont pas accompagnés de prises. « Mais pour être autorisés à y séjourner, ils sont tenus de se conformer aux conditions ordinaires de la neutralité,... ils ne doivent pas faire du port de refuge une base pour leurs opérations militaires. » (R. G. D. I., 1904, n° 2, mars-avril, Documents, p. 2.)

serait libre dans ses ports, mais il l'interdit en mer, c'est-à-dire avec transbordement (1). Cette défense était toute platonique, car il n'était pas en son pouvoir de s'opposer à ces transports; seule, la Chine aurait pu le faire en sa qualité de belligérant si l'état de sa marine militaire le lui avait permis. L'Angleterre fut plus logique. Elle interdit toute fourniture de charbon aux navires français dans ses ports (2). L'escadre française d'Extrême-Orient eut beaucoup à souffrir de la fermeture de ses principaux points de ravitaillement : Singapour et Hong-Kong. En France, l'irritation fut fort vive et ne fut pas étrangère à la déclaration du riz comme contrebande, qui a été souvent présentée comme une mesure de représailles contre l'Angleterre. On ne peut nier cependant que la conduite de celle-ci ait été correcte. L'état de guerre existait en fait entre la France et la Chine, malgré les contestations du gouvernement français qui ne voulait y voir qu'un état de représailles ou d'hostilités. L'Angleterre était donc autorisée à prendre les mesures qui sont d'usage en pareil cas pour affirmer strictement sa neutralité. Nous avons vu plus haut qu'elle avait agi de même en 1870. Les navires français en étaient quittes pour se faire ravitailler en pleine mer par des bâtiments charbonniers qui transbordaient leur chargement.

En 1898, le gouvernement anglais suivit encore la même ligne de conduite et appliqua les principes contenus dans la circulaire de lord Grandville en 1870. L'expédition de la houille n'était pas défendue, mais elle se faisait aux risques et périls des expéditeurs et transporteurs, si l'un des belligérants la déclarait contrebande.

(1) V. Livre Jaune, Affaires de Chine et du Tonkin, pièce n° 87, p. 104.
(2) V., p. les documents, *Arch. dipl.*, 1885, 2e série, t. XIII, p. 149 et suiv.

Ce qui était interdit, c'était la fourniture dans un port anglais à un vaisseau belligérant d'un grand stock de houille dépassant l'approvisionnement nécessaire pour rejoindre le port le plus proche. Même avec cette règle, il était facile de tourner la prohibition. A Halifax, par exemple, on pouvait livrer à un navire espagnol une quantité de houille suffisante pour lui permettre d'aller combattre dans les eaux de Cuba, puisque ce navire avait le droit de prendre assez de charbon pour pouvoir rejoindre le port le plus proche d'Espagne : le Ferrol, à 2,400 milles (1).

Le *Foreign Enlistment Act* (2) ou loi sur les enrôlements étrangers, du 9 août 1870, dans ses art. 10 et 30, qualifie de délit, et punit comme tel, le fait de fournir à un navire belligérant, en territoire britannique, des vivres, munitions, etc., et toutes choses destinées à le préparer à la navigation ou à un service naval, ce qui implique l'interdiction de fournir du charbon dans un port britannique, sauf l'exception commandée par une raison d'humanité, pour ce qui est nécessaire afin d'arriver au port le plus proche.

L'expédition et le transport d'objets d'approvisionnement (houille par exemple) ne sont plus des fournitures en territoire neutre et, par conséquent, des violations de la neutralité. Ces faits peuvent tout au plus être considérés comme des actes de contrebande par le système conditionnel. Les particuliers les accomplissent à leurs risques et périls. On a essayé cependant d'en faire des violations de la neutralité. On a voulu les punir comme délits

(1) V. *Revue des Deux Mondes*, 15 mai 1898. Rapporté par Selosse, article cité, J. D. I. Pr., 1898, p. 462.

(2) V. le texte du *Foreign Enlistment Act*, dans Tr. Twiss, *op. cit.*, t. II, appendice, p. 543.

d'après l'*Act* de 1870 en argumentant de l'article 11 qui défend de préparer ou d'équiper en territoire britannique une expédition navale ou militaire contre le territoire d'une nation amie. Ce fut le cas de Sandoval, condamné en 1887 pour avoir acheté et expédié des armes aux insurgés Vénézuéliens, ainsi que du Dr Jameson, qui, à la fin de 1896, avait préparé sur le territoire britannique son fameux raid contre le Transvaal (1). Mais il y avait là complicité pour attaquer un gouvernement étranger, donc violation de la neutralité. Dans le cas d'expédition ou de transport de contrebande, il y a une simple entreprise commerciale faite aux risques et périls de celui qui la tente. La seule sanction est la confiscation possible et non la peine applicable au délit de violation de neutralité.

Dans la séance de la Chambre des Communes du 12 mai 1898, l'attorney général, sir R. Webster, répondant à une question de sir E. Gourley, député de Sunderland, fit une déclaration en ce sens : « Les sujets britanniques ont, dit-il, le droit de transporter de la contrebande de guerre dans des navires marchands ordinaires aux ports neutres quoiqu'elle ait pour destination dernière d'être employée par des belligérants, et les cargaisons de cette nature peuvent passer la douane. Dans ce cas, la contrebande sera évidemment exposée au risque d'être capturée et condamnée, et dans certaines circonstances les navires eux-mêmes le seraient. Le *Foreign Enlistment Act* ne concerne pas le cas en question.

» Je ne sais rien des envois de charbons en Espagne dont parle l'honorable membre. Quant au transbordement de

(1) V. art. de M. Despagnet, *L'Union de la République sud-africaine et de l'État libre d'Orange*, R. G. D. I., 1898, p. 555.

ce charbon sur un vaisseau de guerre espagnol, la question de savoir s'il y avait là une infraction à la déclaration de neutralité dépend des circonstances [1]. »

[1] *Times*, 13 mai 1903, cité dans J. D. I. Pr., 1898, p. 625. — V. aussi *Hansard's Parliamentary debates*, 1898, fourth series, vol. LVII, p. 1082.

CHAPITRE IV

De la théorie de la continuité de voyage en matière de contrebande de guerre.

SECTION I. — **Ce qu'il faut entendre par destination hostile : Destination du navire (système anglais et italien), destination de la marchandise (système français).**

SECTION II. — **Origine de la théorie de la continuité de voyage. Son invention par les tribunaux de prises anglais pour assurer l'application de la Règle de la guerre de 1756.**

SECTION III. — **Développement et exagération de cette théorie. Son application aux navires neutres transportant à un port neutre de la contrebande de guerre présumée devoir être réexpédiée soit sur le même navire, soit après transbordement, vers un port ennemi** : 1° Affaire de la *Frau-Howina ;* — 2° Affaire de la *Bermuda ;* — 3° Affaire du *Springbok.*

SECTION IV. — **Dernière exagération de la théorie du voyage continu. Son extension au cas où le navire neutre transporte à un port neutre de la contrebande soupçonnée devoir rejoindre le territoire ennemi par voie de terre** : 1° Affaire du *Dœlwyck ;* — 2° La théorie de la continuité de voyage pendant la guerre du Transvaal (1899-1901).

SECTION V. — **La théorie de la continuité de voyage et l'Institut de droit international.**

SECTION VI. — **Critique de la théorie de la continuité de voyage.**

SECTION I.

Ce qu'il faut entendre par destination hostile : destination du navire (système anglais et italien), destination de la marchandise (système français).

Nous avons vu[1] que, pour être saisissables, les articles de contrebande doivent être destinés à l'ennemi,

[1] V. *supra* ch. III, p. 144.

c'est-à-dire être dirigés vers un de ses ports ou vers ses navires de guerre. Mais il y a divergence en doctrine et en pratique pour déterminer ce qu'il faut entendre par cette expression de *destination hostile*. Quand le navire et les marchandises de contrebande sont tous deux à destination d'un port ennemi, il n'y a pas de difficulté; on est d'accord pour autoriser la saisie. Lorsque, au contraire, le navire et la cargaison ont une destination différente, l'un une destination neutre et l'autre une destination ennemie, quel est l'élément à considérer pour opérer la saisie : la destination du navire ou celle du chargement?

La jurisprudence britannique n'envisage ou plutôt n'envisageait que la destination du navire, car nous verrons que récemment, lors de la guerre du Transvaal, l'Angleterre a sacrifié à un intérêt égoïste et momentané des principes qu'on aurait pu croire solidement établis. Le manuel des prises maritimes *(Manual of naval prize law)*, publié en 1866 par l'amirauté britannique[1], pose la règle suivante : « *La destination du navire est concluante en ce qui regarde la destination des marchandises à bord*. Si donc la destination du navire est hostile, la destination des marchandises à bord doit être aussi considérée comme hostile, quoiqu'il ressorte des papiers ou d'autres témoignages que les marchandises même n'ont pas pour destination un port hostile, mais qu'elles sont destinées à être transportées à un port neutre ultérieur. D'autre part, si la destination du navire est neutre, la destination des marchandises à bord doit être considérée comme neutre, quoiqu'il ressorte des papiers ou autres témoignages que ces marchandises

[1] *Manual of naval prize law*. Londres, Butterworths, 1866.

mêmes ont une destination hostile ultérieure qu'elles doivent atteindre au moyen d'un transbordement, d'un transport par terre ou autrement.

» La destination d'un navire doit être considérée comme neutre si le port où il va et tous les ports intermédiaires où il doit relâcher dans le cours du voyage sont neutres. La destination d'un navire doit être considérée comme hostile, si le port où il va et tout autre point intermédiaire où il doit relâcher dans le cours de son voyage sont hostiles, ou bien si, dans le cours de son voyage, il doit rejoindre la flotte de l'ennemi en mer. Il arrive fréquemment que la destination d'un navire est annoncée dans ses papiers comme devant dépendre des éventualités. En pareil cas, la destination doit être présumée hostile, si quelqu'un des ports où une de ces éventualités peut le déterminer à toucher ou à se rendre est hostile, mais cette présomption peut être repoussée en établissant la preuve évidente que son capitaine a définitivement abandonné une destination hostile, pour en atteindre une neutre (1). »

La théorie anglaise a pris ses précautions pour éviter des fraudes possibles et empêcher d'abord qu'un navire à destination d'un port ennemi pût conserver jusque-là de la contrebande embarquée pour des ports neutres intermédiaires, et ensuite qu'un navire à destination d'un port neutre n'eût la facilité, à l'aide de faux connaissements, de débarquer de la contrebande dans un port de relâche ennemi ou de la transborder en mer à la flotte belligérante. Elle a de même présumé illicite tout itinéraire incertain.

(1) Cité par Tr. Twiss, *La théorie de la continuité du voyage appliquée à la contrebande de guerre et au blocus*, Paris, Amyot, 1877, p. 14, et par P. Fauchille, *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre*, R. G. D. I., 1897, p. 301.

La législation italienne a consacré le même principe. L'article 215 du Code de la marine marchande du 24 octobre 1877, porte que « les navires neutres chargés en tout ou en partie de contrebande de guerre *destinés* à un pays ennemi *(le navi neutrali cariche in tutto od in parte di generi di contrabbando di guerra dirrete ad un paese nemico)* seront capturés et conduits dans un des ports de l'Italie où le navire et les marchandises de contrebande seront confisqués et les autres marchandises seront laissées à la disposition des propriétaires (1). »

En France, au contraire, on considère uniquement la destination des marchandises. Le règlement du 26 juillet 1778, qui n'est pas abrogé, autorise la saisie « des navires des États neutres qui sont chargés de marchandises de contrebande destinées à l'ennemi » (2). Cette disposition se retrouve dans l'article 6 des Instructions du 31 mars 1854 et du 25 juillet 1870. La sentence du Conseil des prises de France du 25 mai 1855, rendue dans l'affaire de la *Frau-Howina*, décide de même : « La contrebande de guerre est saisissable sous pavillon neutre quand elle appartient à l'ennemi ou quand elle est dirigée vers le territoire, les armées ou les flottes de l'ennemi (3). »

La déclaration de 1778 présente une rédaction peu précise. Elle aurait dû, semble-t-il, déclarer saisissables « les navires neutres chargés de contrebande destinée à un *pays ennemi.* » Tel qu'il est, son texte prête en effet aux exagérations. Nous voyons ainsi M. Fauchille, suspectant

(1) V. *Code de la marine marchande italien*, trad. Prudhomme, p. 65.

(2) Dalloz, *Jurisprudence générale*, t. XXXVI, p. 915, v° *Prises maritimes*.

(3) Fauchille, art. cit., R. G. D. I., 1897, p. 301. — V. Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2767.

la nationalité ennemie du destinataire même lorsqu'il est domicilié dans un pays neutre, affirmer que les marchandises de contrebande sont « susceptibles de saisie quand, transportées sur un navire à destination d'un port neutre, elles doivent être remises dans ce port à un belligérant [1]. » C'est là une aggravation bien injustifiable des mesures de légitime défense prises par le belligérant, car le dépôt de la contrebande entre les mains d'un sujet ennemi résidant dans un port ou un pays neutre ne constitue pas un danger pour lui. Les lois actuelles de la neutralité interdisent le ravitaillement et l'armement des navires belligérants dans les ports neutres, ainsi que tout armement ou équipement d'expédition en territoire neutre pour le compte d'un belligérant : l'ennemi ne peut donc utiliser la contrebande tant qu'elle demeure sur le territoire neutre, serait-elle la propriété d'un de ses nationaux. Il faut pour cela qu'elle parvienne à son territoire ou à sa flotte, ce qui aura lieu aussi bien par l'intermédiaire d'un sujet neutre que par celui d'un de ses ressortissants. Le capteur doit présumer chez le sujet ennemi qui a reçu les marchandises prohibées l'intention de les réexpédier à sa patrie, alors que celui-ci peut avoir simplement en vue de les vendre au gouvernement du pays neutre où il se trouve. Supposer et conjecturer ainsi chez le destinataire l'intention probable d'affecter des marchandises à une utilisation hostile qui n'est réalisable qu'à l'aide d'une réexpédition ultérieure, c'est aboutir en fin de compte à la théorie de la continuité de voyage.

M. Fauchille est mieux inspiré quand il rend passibles de capture les articles de contrebande qui, expédiés sur

[1] Fauchille, art. cit., p. 302.

un navire destiné à un port ennemi, ont comme destination un endroit neutre situé au delà de ce port. Il est certain en effet que la contrebande ne parviendra jamais alors à son véritable destinataire, car « malgré le principe de l'inviolabilité de la propriété privée sur terre, on admet que l'État belligérant a le droit de s'emparer, par voie de réquisition ou autrement, des choses utilisables pour la guerre appartenant à des particuliers, même à des particuliers neutres » ([1]).

Pour notre part, nous estimons en principe plus rationnelle la doctrine anglaise qui permet d'éviter les exagérations de la théorie de la continuité de voyage, dans le cas où le second trajet du port neutre au pays ennemi doit s'effectuer après transbordement sur un autre navire ou par la voie de terre. On objecte que ce sont les marchandises qui, au sens strict, constituent la contrebande, et que le navire n'est qu'un véhicule dont le caractère hostile n'est pas différent de celui de la cargaison. Nous croyons au contraire que ce qui constitue la contrebande, c'est essentiellement le *transport vers l'ennemi, par le moyen d'un navire,* de spécialités militaires. Le fait du transport engendrant la contrebande, on doit pour déterminer la destination hostile envisager surtout l'instrument de transport. On a vu que les armes et munitions, même destinées à l'ennemi, ne font courir aucun danger immédiat au belligérant lorsqu'elles sont dirigées vers un port neutre où l'ennemi ne peut s'en servir. Elles ne deviennent dangereuses que lors de leur expédition à un port ennemi. Les marchandises de contrebande, chargées sur un navire neutre qui est à destination d'un port neutre, devraient donc être

([1]) Fauchille, art. cit., p. 302.

insaisissables même lorsqu'il est prouvé qu'elles sont destinées à l'ennemi. Il n'en serait naturellement plus de même si le navire neutre devait faire relâche dans des ports ennemis, car alors la destination du navire ne serait plus entièrement neutre. Mais, prenant dans chaque système ce qu'il renferme de plus libéral et de plus favorable aux neutres, nous pensons aussi que l'on doit cesser d'envisager uniquement la destination du navire, lorsqu'il est prouvé que les marchandises de contrebande chargées sur un bâtiment à destination d'un port belligérant, seront débarquées réellement et laissées dans un port neutre d'escale situé en deçà. La preuve de la destination neutre de ces marchandises sera fournie par les papiers que les navires de commerce sont tenus d'avoir à leur bord, entre autres par le manifeste et le connaissement[1]. Les croiseurs belligérants auront à considérer comme probantes les indications contenues dans ces pièces, sauf quand il est démontré qu'elles sont fausses ou incomplètes. Au cas où les documents du bord seraient muets sur la destination des marchandises, on peut raisonnablement présumer que cette destination est la même que celle du navire.

[1] *Le manifeste* est la nomenclature des marchandises formant la cargaison. C'est en quelque sorte le résumé des différents connaissements délivrés par le capitaine.

Le connaissement, dit l'art. 281 du Code de commerce français, doit exprimer la nature et la quantité, ainsi que les espèces ou qualités des objets à transporter. Il indique : le nom du chargeur, le nom et l'adresse de celui à qui est faite l'expédition, le nom et le domicile du capitaine, le nom et le tonnage du navire, le lieu du départ et celui de la destination.

SECTION II

Origine de la théorie de la continuité de voyage. Son invention par les tribunaux de prises anglais pour assurer l'application de la Règle de la guerre de 1756.

Nous venons de voir que la doctrine française permet d'arrêter la contrebande chargée sur un navire destiné à un port neutre, lorsqu'il est prouvé que celle-ci a une destination ennemie. Les Anglais, au contraire, n'admettent pas la saisie en cette circonstance, estimant que la destination du navire entraîne celle de la cargaison. Mais, préoccupés par le désir d'éviter des fraudes qui rendraient illusoire l'application de leur théorie, ils se sont montrés très sévères pour les dissimulations de destination exécutées à l'aide de faux papiers. Dans ce cas, c'est la confiscation pure et simple qu'ils appliquent au navire, à la cargaison de contrebande et à toutes les autres marchandises qui se trouvent à bord(1). Puis, ils ont prévu l'éventualité où le navire couperait son voyage en deux parties, la première à destination d'un port neutre, la seconde à destination d'un port ennemi.

Un navire chargé de contrebande peut en effet, afin de diminuer les risques de saisie. limiter au strict minimum la durée de la traversée pendant laquelle il est susceptible d'être arrêté comme faisant route vers un port ennemi. Pour cela, il se rend d'abord vers un port neutre inscrit sur ses papiers de bord comme port de destination, il y aborde effectivement et est censé y débarquer sa cargaison qu'il peut même mettre à quai,

(1) V. Ch. Dupuis, *op. cit.*, p. 267.

quitte à la reprendre ensuite pour la transporter dans un second voyage vers le port ennemi. « Si le port neutre est bien choisi, à proximité du port ennemi de destination, la traversée périlleuse se trouve singulièrement réduite, les chances d'échapper au contrôle des croiseurs belligérants sont singulièrement augmentées (1). »

Pour compromettre le succès de ce procédé, les anglais ont considéré les deux voyages successifs comme n'en formant en réalité qu'un seul. Dès qu'il a quitté les eaux neutres avec sa cargaison suspecte, le bâtiment est réputé faire route vers le port ennemi, but final de sa traversée. « Il n'y a qu'un voyage continu et un transport constamment illicite; à un moment quelconque de ce voyage continu la saisie peut trouver place. La fraude ici n'est pas soulignée par la fausseté des papiers, elle résulte seulement de ce que les papiers sont incomplets (2). »

Telle est la théorie du voyage continu ramenée à sa forme la plus simple et la moins rigoureuse qui prévoit l'emploi du même navire dans les deux trajets successifs. « Elle n'est, en somme, qu'une application de la théorie générale qui lie la destination des objets de contrebande de guerre à la destination du navire, et du principe qui rend cette destination hostile, dès que parmi les ports auxquels doit aborder le navire, il en est un seul situé en pays ennemi (3). »

Quelle est l'origine de cette théorie? « La fiction de la théorie de la continuité de voyage, car c'est ainsi que j'ose l'appeler, dit sir Travers Twiss, en tant qu'appliquée à

(1) Dupuis, *op. cit.*, p. 258.
(2) Dupuis, *op. cit.*, p. 258.
(3) Dupuis, *op. cit.*, p. 259.

la contrebande de guerre et à la violation de blocus, n'est pas tout à fait une invention nouvelle. C'est une nouvelle greffe, entée sur un vieux tronc, pourri aujourd'hui [1]. »

Le vieux tronc, pourri aujourd'hui, dont parle l'éminent publiciste anglais, est la fameuse Règle de la guerre de 1756, dont l'Angleterre se servit au XVIIIe siècle pour ruiner le commerce de la France avec ses colonies. C'est pour assurer l'efficacité de cette mesure draconienne et empêcher les neutres de la tourner que les tribunaux britanniques imaginèrent la théorie de la continuité de voyage.

Pendant la guerre de Sept ans (1756-1763), la France, ne pouvant continuer le commerce avec ses colonies à l'aide de ses propres vaisseaux, dut faire fléchir les lois sur l'intercourse coloniale qui attribuaient à la marine nationale le privilège exclusif du commerce avec les colonies et concéder ce monopole aux Hollandais. L'Angleterre n'accepta pas cette substitution. Elle réputa la marine hollandaise « incorporée » à celle de la France, « entrée à son service, » et par là même soumise à la capture comme l'était la marine française. Afin d'éviter la saisie de la part des croiseurs britanniques, les navires hollandais avaient imaginé l'expédient suivant : au lieu de faire le voyage des colonies en France ou de France aux colonies en une seule fois, ils le scindaient en deux parties qui formaient deux traversées distinctes, l'une de la France ou des colonies à un port neutre, et l'autre du port neutre à un port colonial ou français. Le commerce entre la France ou ses possessions et les pays neutres effectué sur navires neutres étant libre, ils étaient ainsi à l'abri de la capture. C'est pour déjouer cette ingénieuse

[1] Tr. Twiss, *De la théorie de la continuité de voyage*, etc., p. 11.

combinaison que les cours de prises du Royaume-Uni inventèrent la théorie de la continuité de voyage. Estimant que la seconde partie du trajet n'était que la continuation de la première et que les deux traversées effectuées dans de pareilles conditions n'en formaient en réalité qu'une seule, elles déclarèrent la saisie possible, mais seulement au cours du second voyage, c'est-à-dire à partir du moment où le navire, après avoir quitté le port neutre intermédiaire, se dirigeait vers un port ennemi. Pendant le premier voyage entre le port ennemi et le port neutre, la destination du bâtiment était tenue pour pacifique. On supposait que le port neutre, destination *bona fide* du navire, entraînait celle de la cargaison et on écartait de celle-ci la possibilité d'une destination ennemie après transbordement. La saisie devait avoir lieu au cours même de l'aventure hostile, en flagrant délit, au moment où, ayant quitté le port neutre, le navire avait une destination ennemie évidente. « La règle qui régit la contrebande, comme je l'ai toujours comprise, déclare sir W. Scott, « c'est que les articles doivent être pris en flagrant délit, *in delicto*, dans le cours réel, actif du voyage vers le port ennemi [1]. »

La théorie du voyage continu, ainsi basée sur des principes relativement libéraux et juridiques, était critiquable moins en elle-même qu'en ce qu'elle servait à appuyer une règle manifestement arbitraire et antijuridique. Elle ne tarda pas à subir des déformations et des extensions abusives de la part des belligérants, qui la détournèrent de son but primitif pour s'en servir à assurer la répression des transports de contrebande et des violations de blocus.

(1) Considérants de sir W. Scott dans le jugement de l'*Imina*. (Robinson, *op. cit.*, t. III, p. 168. — Tr. Twiss, *op. cit.*, p. 21.)

SECTION III

Développement et exagération de cette théorie. Son application aux navires neutres transportant à un port neutre de la contrebande de guerre présumée devoir être réexpédiée, soit sur le même navire, soit après transbordement, vers un port ennemi. — 1° Affaire de la *Frau-Howina;* 2° affaire de la *Bermuda;* 3° affaire du *Springbok.*

La théorie de la continuité de voyage devenue caduque dans sa forme d'application primitive, puisque l'intercourse coloniale effectuée par les bâtiments neutres n'était plus prohibée, fut ressuscitée dans le courant du XIX° siècle pour déjouer les simulations présumées de destination en matière de blocus et de contrebande. La doctrine de lord Stowell fut dénaturée et exagérée dans sa nouvelle adaptation en ce que, d'abord, elle s'appliqua au cas où la destination à un port neutre était présumée n'être qu'une étape choisie en vue de rendre plus facile et moins dangereuse une violation de blocus ou un transport de contrebande, et, en second lieu, en ce que la présomption de fraude put être admise dès la première partie du voyage, c'est-à-dire au cours de la traversée vers le port neutre.

Cette théorie du voyage continu peut, au premier abord et après un examen superficiel, sembler juste en matière de contrebande. Si, objecte-t-on, il est interdit au belligérant de saisir un bâtiment neutre, même chargé de contrebande, à destination d'un port neutre, encore faut-il que cette destination soit réelle et suivie *bona fide*. Lorsque le capteur peut établir qu'elle est simulée et qu'en réalité la véritable destination est un port ennemi, il n'est pas douteux que les principes sont applicables

qui permettent de saisir la contrebande à n'importe quel moment du voyage, et qu'il a le droit d'arrêter le navire suspect au cours de sa navigation vers le port neutre. Dans ce cas, en effet, celui-ci devient chose négligeable. Il joue le rôle d'un simple écran servant à masquer la destination hostile et à faire croire à une destination pacifique. Nous verrons cependant à quelles présomptions, à quelles conjectures et à quelles hypothèses le capteur en est le plus souvent réduit pour établir la destination finale hostile du navire.

Faisant un pas de plus, le belligérant a prévu le cas où les marchandises de contrebande doivent, à leur arrivée dans le port neutre, subir un transbordement et être réexpédiées de là dans un port ennemi sur un autre navire. Il a alors envisagé uniquement la destination des marchandises, sans se préoccuper de celle du navire, et les a déclarées saisissables dans le cours du premier voyage à destination du port neutre, « alléguant qu'en réalité les deux traversées ne faisaient qu'un seul et même voyage indivisible ([1]). »

La nouvelle forme de la théorie de la continuité de voyage a été introduite dans la pratique par la jurisprudence française dans un cas où la destination hostile ressortait d'ailleurs de l'irrégularité des papiers de bord. Mais ce sont les tribunaux de prises américains qui, pendant la guerre de Sécession, lui ont donné la plus grave extension en la justifiant à l'aide de présomptions et d'hypothèses le plus souvent hasardées.

([1]) De Boeck, *op. cit.*, p. 682.

1° Affaire de la *Frau-Howina*.

Le cas de la *Frau-Howina* est spécial à la contrebande, à la différence des deux suivants, relatifs, en tout ou en partie, au blocus.

Le navire hanovrien la *Frau-Howina*, parti de Lisbonne à destination déclarée de Hambourg, fut arrêté le 28 novembre 1854, pendant la guerre de Crimée, par l'aviso français le *Phénix*, à huit milles en mer à l'ouest du cap Rocca, sur le soupçon de transport de contrebande. Il avait, en effet, à bord 973 sacs de salpêtre, désignés sur le manifeste et les connaissements sous la simple dénomination de *marchandises*. Les connaissements, signés seulement du capitaine, indiquaient que le chargement avait été fait par le sieur Roiz, à son ordre et à destination de Hambourg.

En réalité, cette expédition avait été opérée par un sieur Schaltz, négociant à Lisbonne, qui avait reçu le salpêtre d'Angleterre et l'avait ensuite transbordé sur la *Frau-Howina*. « L'exportation d'Angleterre avait eu lieu au moyen de trois acquits à caution portant engagement d'en faire constater le débarquement dans le pays de destination, et, pour remplir cet engagement, Schaltz avait obtenu du consul d'Angleterre à Lisbonne un certificat attestant, d'après sa déclaration, que le dit salpêtre était destiné à être consommé dans ce pays et non à être réexporté [1]. »

La *Frau-Howina* fut relâchée comme bâtiment neutre, mais la juridiction française des prises ordonna la confiscation de la cargaison.

« Au fond, porte l'arrêt de la Cour des prises, consi-

[1] Sentence du Conseil des prises de France du 26 mai 1855. (V. Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2767.)

dérant que le salpêtre est un objet susceptible d'être contrebande de guerre (1);

» Que la contrebande de guerre est saisissable sous pavillon neutre quand elle appartient à l'ennemi ou quand elle est dirigée vers le territoire, les armées ou les flottes de l'ennemi;

» Que le commerce des objets de contrebande ne saurait être présumé licite qu'à la condition d'être effectué avec la plus entière bonne foi et la plus complète sincérité et que toute dissimulation, toute fraude ou tout dol, dont ce commerce serait accompagné, doivent de plein droit le faire présumer illicite; et que c'est à ce commerce surtout qu'il importe d'appliquer avec rigueur le principe d'après lequel il y a lieu de considérer comme appartenant à l'ennemi les objets dont la propriété neutre ou amie n'est pas justifiée par les pièces trouvées à bord (2). »

C'était là, d'après le tribunal, le cas de la cargaison de la *Frau-Howina*, dont le manifeste et le connaissement mensongers avaient essayé de dissimuler la nature exacte et le véritable expéditeur. L'arrêt, et c'est au point de vue de notre étude son côté intéressant, envisageait ensuite les présomptions, tirées des faits, de nature à établir que, sinon le navire, du moins la cargaison avait comme destination finale le territoire ennemi.

Pour le navire, la destination de Hambourg n'était, prétendait-il, qu'une destination apparente. Après avoir débarqué son chargement licite dans ce port, la *Frau-Howina* devait relever pour un port ennemi de la

(1) Il est à remarquer que cet arrêt considère le salpêtre non comme un objet de contrebande, mais comme un objet *susceptible* de l'être. C'est là une des rares concessions au système relatif que l'on rencontre dans la jurisprudence française.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2767.

Baltique. Ce qui permettait de le supposer, c'étaient d'abord les circonstances dans lesquelles avait été opérée cette expédition qui coïncidait justement avec la levée du blocus des ports russes par les escadres alliées, et ensuite le fait que ce même bâtiment s'était déjà rendu précédemment coupable d'une fraude analogue en transportant de Lisbonne à Elseneur, pour le compte du même Schaltz, un chargement destiné en réalité à la Russie.

Quant à la cargaison, sa destination hostile résultait de l'existence à Hambourg d'une entreprise commerciale de contrebande pour le compte de la Russie. « Attendu qu'il est de notoriété publique que la ville de Hambourg a reçu dans le courant de l'année dernière des quantités de salpêtre, soit à l'état de nitrate de potasse, soit à l'état de nitrate de soude, qui excédaient de beaucoup ses importations habituelles ; qu'au mois de décembre dernier, au moment même où la *Frau-Howina* pouvait être attendue à Hambourg, des tentatives étaient faites par des négociants de cette ville pour obtenir d'un armateur de Lubeck l'affrètement d'un bâtiment destiné à porter en Russie du plomb, du salpêtre et du soufre, et qu'à la fin du mois de janvier suivant, une autre expédition de plomb et de salpêtre, partie de Hambourg par chemin de fer à destination de Kœnigsberg, a été de cette dernière ville dirigée par terre et par traîneaux russes vers la frontière de Russie, du côté de Kowno [1]. »

La jurisprudence française fit ainsi la première, dans cette affaire, l'application à la contrebande de la théorie de la continuité de voyage, mais dans des conditions de fait où cette théorie aurait pu particulièrement se justi-

[1] Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2767.

fier. Il y avait là en effet « une expédition de contrebande de guerre préparée à l'aide d'une fraude..., continuée sous un nom supposé, dissimulée sur les papiers de bord et faite à destination de parages rapprochés du pays ennemi et servant de voie habituelle aux approvisionnements de l'ennemi » (1).

Cette dernière raison est, à notre avis, la moins forte qui puisse être invoquée pour autoriser la saisie; nous verrons quel usage abusif il en a été fait dans les cas du *Springbok* et du *Dœlwyck*. Ce qui légitimait surtout la capture et la confiscation, c'était l'irrégularité des papiers de bord qui faisait raisonnablement supposer que le chargement était propriété ennemie. Quant à la preuve de la destination ennemie du navire, elle ne ressortait pas et ne pouvait pas ressortir des présomptions qui avaient été énoncées. Pour avoir une preuve réelle de cette destination hostile, il aurait fallu opérer la saisie du bâtiment, *flagrante delicto*, au cours de son second voyage de Hambourg à un port ennemi, de même que la preuve de la destination ennemie de la cargaison aurait dû être fournie par la capture de celle-ci pendant sa réexpédition en Russie effectuée sur le même navire ou après transbordement.

2° Affaire de la *Bermuda*.

La *Bermuda* était un vapeur suédois qui, pendant la guerre de Sécession, fut saisi et condamné à la fois pour transport de contrebande et pour violation de blocus.

Le juge Chase, devant qui fut d'abord portée l'affaire, déclara : « Le principe de la continuité de voyage est applicable à l'acte de porter de la contrebande de guerre

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2767.

aux belligérants; et le navire qui, du consentement de son propriétaire, est ainsi employé dans la première partie d'un transport continu, est également passible de saisie et de confiscation, aussi bien que le navire qui est employé dans la dernière période, si l'emploi auquel ils ont servi est de nature à les en rendre passibles l'un ou l'autre. »

La Cour suprême de New-York considéra surtout la destination ennemie du chargement, sans se préoccuper de la destination neutre que le navire prétendait avoir. « Peu importe, dit-elle, que la destination pour un port rebelle fût directe ou ultérieure. La question de la destination ne pouvait être affectée par le transbordement à Nassau, si ce transbordement était *résolu*, attendu qu'il ne pouvait interrompre la continuité du transport du chargement. L'interposition d'un port neutre entre le départ neutre et la destination belligérante a toujours été l'expédient favori des porteurs de contrebande et des coureurs de blocus, mais il ne leur profite jamais lorsque la destination finale est constatée. Le transport d'un point à un autre ne cesse pas d'être continu, tant que le but n'en est pas changé, quels que soient les relâches et les transbordements [1]. »

3° Affaire du *Springbok*.

C'est surtout dans la célèbre affaire du *Springbok* que se manifestèrent les principes de la jurisprudence américaine au sujet de la théorie de la continuité de voyage. Nous nous y arrêterons en détail, bien qu'en l'espèce il s'agisse d'une violation de blocus, parce que la prétention d'arrêter les navires neutres dirigés vers

[1] Tr. Twiss, *op. cit.*, p. 23 et 24. Il cite trois *Wallace's Reports*, p. 553. — Rapporté aussi par De Boeck, *op. cit.*, § 713.

un port neutre, sur le soupçon d'une violation ultérieure de blocus, présente une grande analogie avec cette autre prétention de capturer ces mêmes navires sur la simple présomption de la destination hostile de leur cargaison de contrebande.

Le *Springbok*, voilier anglais parti de Londres à destination de Nassau, dans l'île anglaise de la Nouvelle-Providence de l'archipel des Bahamas, avec un chargement ne comprenant de la contrebande que pour une très faible partie (1), fut capturé le 3 février 1863 au large de Nassau, alors qu'il faisait route vers ce port, par le croiseur fédéral *Sonoma*.

La Cour de district, jugeant en première instance, condamna le navire et le chargement sur le double motif d'intention de transport de contrebande et de violation de blocus. « Le dit navire, au moment de sa capture en mer, prononça le juge Betts, était sciemment chargé en tout ou en partie d'articles de contrebande de guerre, avec *intention* de livrer ces articles à l'aide et à l'usage de l'ennemi; la destination réelle du dit navire et du chargement n'était pas Nassau, port neutre, ni l'objet véritable de faire du trafic et du commerce; mais cette destination était quelque port légitimement bloqué par les forces des États-Unis; l'*intention* du navire était de violer cé blocus, et, de plus, les papiers du dit navire étaient simulés et faux (2). » Dans le résumé des principes de sa sentence, le juge ajoutait : « Que le navire doive simplement faire escale dans un port neutre et

(1) Les marchandises de contrebande, qui consistaient en salpêtre, sabres de cavalerie, baïonnettes, bottes, couvertures blanches et grises à l'usage des troupes, boutons d'uniforme (?) étaient estimées à une valeur de 700 liv. st., alors que la cargaison entière, dans laquelle se trouvaient du thé, du café, des médicaments, était évaluée à 66,000 liv. st. (De Boeck, *op. cit.*, § 715)

(2) Tr. Twiss, *op. cit.*, p. 19. — Rapporté par de Boeck, *op. cit.*, § 715.

continuer ainsi son voyage vers un port ennemi ou que le chargement doive être transbordé dans le premier port pour de là être réexpédié à destination du second, l'acte n'en constitue pas moins une infraction aux règles établies et, dans les deux cas, il y a réellement une opération unique et complète depuis le point de départ jusqu'au lieu final de destination (1). »

Ce jugement, frappé d'appel, fut réformé pour partie par la Cour suprême de New-York, qui acquitta les propriétaires du navire du chef de transport de contrebande et reconnut la sincérité et la régularité des papiers de bord. Elle relaxa le navire, en considérant comme prouvée sa destination neutre, mais condamna le chargement en se basant sur ce fait que les propriétaires avaient eu l'intention de l'expédier, après transbordement effectué à Nassau, à destination de quelque port bloqué. « En résumé, déclara la Cour, nous ne saurions douter que le chargement n'ait été, dans le principe, embarqué dans l'*intention* de violer le blocus; que les propriétaires du chargement n'aient eu l'*intention* de le faire transborder à Nassau dans quelque navire plus propre que le *Springbok* à réussir à atteindre sans danger un port bloqué; que le voyage de Londres au port bloqué n'ait, en ce qui concerne le chargement, tant au point de vue du droit que dans l'*intention* des parties, constitué un seul voyage et que le chargement n'ait été, à partir du moment où il a mis à la voile, passible de condamnation dans le cas de saisie, à quelque point que ce soit de ce voyage (2). »

Après le premier jugement, les intéressés avaient réclamé auprès de leur gouvernement. Celui-ci provoqua une consultation des avocats de la couronne : Phillimore,

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2762.
(2) V. de Boeck, *op. cit.*, § 715.

sir W. Atteston et sir R. Palmer, qui se prononcèrent catégoriquement contre la saisie du *Springbok* et de sa cargaison. Une seconde consultation du 14 janvier 1868, signée par deux jurisconsultes anglais de la plus haute valeur, sir Vernon Harcourt (le célèbre Historicus du *Times*) et sir Georges Mellish, fit, point par point, la critique de l'arrêt de la Cour suprême américaine. Les présomptions sur lesquelles s'était basée celle-ci pour prouver la destination du chargement à un port bloqué étaient: la forme irrégulière des connaissements, la composition de la cargaison, et la présence d'un navire forceur de blocus dans le port de Nassau coïncidant avec l'arrivée du *Springbok*. Tout en admettant la théorie « que la confiscation doit reposer sur la destination primitive et originale du chargement », les deux avocats anglais insistèrent sur ce que les capteurs n'avaient pas apporté la preuve qu'ils étaient tenus de fournir de cette destination, et démontrèrent que tous les arguments invoqués à l'appui de la condamnation étaient inexacts en fait et erronés en droit (1).

De son côté, à la suite d'une question qui lui fut posée à la Chambre des Lords, le 18 mai 1863, par lord Derby, lord Russel, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, avait été amené à déclarer qu'un bâtiment naviguant entre deux ports neutres ne pourrait être saisi, quel que fût son chargement, et quels que fussent les motifs de doute ou de suspicion qu'on pût avoir sur sa destination finale, que dans le seul cas où il aurait une destination simulée, prétendant aller dans un port neutre, alors qu'en réalité il serait à destination d'un port ennemi (2).

(1) V. le texte de la consultation du sir V. Harcourt et de sir G. Mellish dans Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2764.

(2) Twiss, *op. cit.*, p. 21-22.

La Commission mixte, réunie à Washington pour donner une solution aux différends qui avaient surgi entre l'Angleterre et les États-Unis au cours de la guerre de Sécession, confirma purement et simplement la sentence de la Cour suprême. Le commissaire anglais lui-même s'était rangé à la manière de voir de son collègue américain. Peut-être faut-il deviner là l'effet des instructions du *Foreign Office* qui pressentait déjà l'utilité que pourrait avoir dans l'avenir pour l'Angleterre la théorie de la continuité de voyage ainsi étendue.

La décision de la Commission mixte souleva les plus vives critiques dans le monde des juristes et des publicistes.

En outre de sir Travers Twiss qui, en 1877, présenta une brillante réfutation de la thèse américaine [1], nous pouvons citer des noms comme ceux de Rolin-Jæquemyns, Lorimer, Westlake, Calvo, Phillimore, Roundell Palmer (lord Selborne), Georges Mellish, Vernon-Harcourt, de Boeck, etc.

En 1881, la Commission des prises de l'Institut de Droit international, appelée à se prononcer sur la théorie émise par la Cour suprême des États-Unis, rédigea une consultation très juridique, signée par MM. Arntz, Asser, de Bulmerincq, Gessner, Hall, de Martens, Pierantoni, Renault, A. Rolin et Travers Twiss, qui constitue un énergique réquisitoire contre la doctrine américaine. En voici un extrait : « Attendu, dit-elle, que la théorie de la continuité de voyage, telle qu'elle a été admise par la Cour suprême des États-Unis d'Amérique, lorsqu'elle a déclaré de bonne prise le chargement du navire le *Springbok* (1867), bâtiment voyageant d'un port neutre

[1] *La Théorie de la continuité de voyage appliquée à la contrebande de guerre et au blocus.*

vers un port neutre, est en opposition avec une règle reconnue par le droit coutumier de la guerre maritime, suivant laquelle *la propriété neutre sur bâtiment portant pavillon neutre, et expédiée d'un port neutre vers un autre port neutre, n'est pas sujette à confiscation ni à saisie* par un belligérant comme prise légitime de guerre; qu'un semblable commerce entre ports neutres a été de tout temps reconnu comme parfaitement libre selon le Droit des gens, et que la thèse nouvelle mentionnée plus haut, suivant laquelle on a présumé la destination ultérieure du chargement à un port ennemi, après qu'il aurait été débarqué dans un port neutre, aggraverait les entraves imposées au commerce maritime des neutres, et permettrait de l'anéantir pour ainsi dire, suivant les expressions de M. Bluntschli, en assujettissant leur propriété à la confiscation, non sur la preuve du voyage actuel du bâtiment et de son chargement vers un port ennemi, mais sur le *soupçon* que le chargement, après avoir été débarqué dans le port neutre, pourrait être rechargé à bord de quelque autre bâtiment et transporté vers un port ennemi en état de blocus effectif (1). »

SECTION IV

Dernière exagération de la théorie du voyage continu. Son extension au cas où le navire neutre transporte à un port neutre de la contrebande soupçonnée devoir rejoindre le territoire ennemi par voie de terre : 1° Affaire du *Dœlwyck;* 2° pratique anglaise pendant la guerre du Transvaal.

Sir Tr. Twiss, constatant que la théorie de la continuité de voyage n'avait été encore appliquée qu'aux transports qui devaient, dans leurs deux parties, être

(1) R. D. I., 1882, p. 328.

effectués par mer, trouvait cet exclusivisme illogique. Pourquoi, disait-il en substance, arrêter uniquement les marchandises de contrebande qui, dirigées vers un port neutre, doivent parvenir à l'ennemi par voie de mer? La nécessité d'empêcher la contrebande d'arriver en sa possession se fait aussi vivement sentir lorsque ces mêmes marchandises empruntent la voie de terre, à partir de ce port, pour suivre leur destination hostile. M. de Boeck, qui a repris cette argumentation, prévoyait la pente glissante sur laquelle ne manqueraient pas de se laisser aller les belligérants intéressés. « Bien que la Cour suprême, écrit-il, ait essayé de poser pour les marchandises de contrebande, eu égard à leur destination ultérieure par terre, une règle différente de celle qu'elle a appliquée aux violations de blocus, le tribunal de prises d'une autre nation, en appliquant la théorie de la continuité de voyage dans son sens *prospectif* (1), peut ignorer la distinction que la Cour américaine a essayé d'établir, et décider que les chargements peuvent être légitimement saisis pendant le transit d'un port neutre à un autre port neutre, que le *terminus ad quem* (le point où il touche) intermédiaire soit un port du continent ou un port d'île, si les marchandises sont finalement destinées à l'usage de l'ennemi (2). » Ces prévisions se sont réalisées. En 1896, la jurisprudence italienne a consacré cette dernière exagération de la théorie de la continuité de voyage qui ne tend rien moins qu'à empêcher le commerce de certains articles entre nations neutres, dès que deux États se trouvent en guerre sur un point quelconque du globe.

(1) Par sens *prospectif*, Tr. Twiss voulait marquer le sens de prévision, de conjecture, dans lequel les partisans de la continuité de voyage apprécient la destination du navire ou du chargement, au lieu de la constater seulement dans son actualité et sa réalité. (V. de Boeck, *op. cit.*, § 717, p. 688.)

(2) De Boeck, *op. cit.*, § 717, p. 688.

1° Affaire du *Dœlwyck*.

Le vapeur hollandais *Dœlwyck* était parti de Rotterdam le 12 juillet 1896, à destination de Port-Saïd, pour ordres, avec un équipage enrôlé pour Kurrachee. Il avait à bord une importante cargaison d'armes embarquées à Revel, à Riga et à Rotterdam. Le gouvernement italien, averti par ses agents à l'étranger et ayant des raisons de croire que ces armes étaient destinées à l'Abyssinie avec laquelle il était en guerre, fit établir par ses croiseurs une surveillance rigoureuse sur tous les navires suspects. Dans la nuit du 8 août, le *Dœlwyck* fut capturé par le croiseur *Etna*, alors qu'après avoir fait semblant de se diriger vers Aden il faisait route vers le port français de Djibouti. Le capitaine, nommé Remmers, expliqua qu'il avait dévié de son itinéraire pour débarquer à Djibouti un sieur Carette, sujet français embarqué à Suez, qui n'était pas inscrit sur la liste des passagers. Le *Dœlwyck* fut conduit sous escorte à Massouah où on procéda à la constatation officielle du chargement, de la nationalité du navire et des termes des connaissements.

La cargaison se composait de 4,895 caisses contenant 43,316 fusils; 5,025,832 cartouches et 6,000 sabres ou autres armes. La nationalité était indécise puisque la patente de santé lui avait été délivrée le 30 avril à Port-Saïd en qualité de bâtiment anglais, et la patente de nationalité le 30 juillet comme bâtiment hollandais.

Quant aux connaissements, on releva : « que le *Dœlwyck*, propriété du sieur Ruys, armateur et directeur du Lloyd hollandais, avait été affrété, le 13 mars 1896, par la maison Lacarrière et fils, de trois en trois mois, à partir du 17 mars, pour 435 liv. st. par mois, avec la

condition que le capitaine devait prendre exclusivement les ordres de l'affréteur, qui se substituait temporairement aux droits de l'armateur, qu'il devait transporter tout chargement et qu'il recevrait de temps à autre des ordres au sujet de sa situation....; que, tandis que la déclaration de destination a été faite à Rotterdam pour Kurrachee, les connaissements signés par le capitaine indiquent Port-Saïd pour ordres; que les susdits connaissements, indiquant les armes chargées, sont faits au nom des sieurs Ruys et Cie comme agents, mais qu'on n'y trouve pas le nom du destinataire, les marchandises étant consignées à l'ordre, et que ce sont là les seuls connaissements trouvés à bord; que pourtant la maison Lacarrière a produit quatre autres connaissements identiques avec la destination de Djibouti, signés aussi par le capitaine Remmers, et une partie de sa correspondance avec le sieur Ruys, de laquelle il résulte que les armes devaient être transportées à Djibouti et que tout y était préparé pour leur consignation et leur débarquement; que, d'autre part, le sieur Ruys, à Rotterdam, ne faisait pas mystère de la destination pour Djibouti(1)... »

Le Conseil des prises appelé à juger l'affaire du *Dœlwyck* fut seulement constitué après la capture de ce navire, par décret du 16 août 1896(2).

L'arrêt rendu sur le rapport du conseiller Canonico,

(1) Arrêt de la Commission des prises italienne du 8 décembre 1896. (J. D. I. Pr., 1897, p. 850.)

(2) La Commission comprenait deux officiers généraux de la marine: les contre-amiraux Serra et Grillo; un membre du contentieux diplomatique: M. Artom; un fonctionnaire de l'administration de la marine marchande: le capitaine de port de 1re classe Witting; trois magistrats: le sénateur Canonico, président de section à la Cour de cassation, nommé président de la Commission, et les conseillers de Cour d'appel Tivaroni et la Terza; un commissaire du gouvernement: M. Garofalo, et un secrétaire, ces deux derniers n'ayant pas voix délibérative. (V. Diena, *Le jugement du Conseil des prises d'Italie dans l'affaire du « Dœlwyck »*, J. D. I. Pr., 1897, p. 268.) — V. le texte du décret, p. 270, note 5.

le 8 décembre 1896, commence, après avoir exposé les faits, par rejeter les deux exceptions préjudicielles concernant la juridiction et la compétence de la Commission des prises.

La première exception, se fondant sur les termes de l'art. 11 du décret du 16 août 1896 : « Le présent décret aura effet jusqu'à la cessation de l'état de guerre avec l'Abyssinie, » soutenait que la Commission avait perdu toute juridiction, par suite de la cessation de cet état de guerre. L'arrêt fit observer qu'il n'avait jamais été dans la pensée du législateur, ainsi qu'il résultait de l'exposé des motifs précédant le décret, de créer une commission permanente; mais de ce que la commission dût se dissoudre une fois la guerre finie, il ne s'ensuivait pas qu'elle dût s'abstenir de juger des faits de la connaissance desquels elle avait été saisie pendant la guerre, puisque c'était précisément pour juger de tels faits qu'elle avait été instituée (1). Mais, après des considérations juridiques

(1) M. Despagnet, tout en reconnaissant qu'elle est d'accord avec la pratique générale, critique la jurisprudence italienne qui permet ainsi à un tribunal de prises de statuer, après la signature du traité de paix, sur une capture opérée avant. Il oppose à cette jurisprudence les précédents créés par les nombreux traités contemporains qui stipulent la restitution des prises non encore jugées au moment de leur signature, « ce qui implique que le rôle du tribunal des prises cesse dès que le traité est signé (Traité de Zurich du 10 novembre 1859, art. 3; décret français du 29 mars 1865 pour la guerre du Mexique; traité du 30 octobre 1864, art. 13, pour la guerre du Danemark, d'après lequel la restitution porte même sur les captures déjà jugées avant la paix; Traité de Francfort du 10 mai 1871, art. 13, reproduisant la clause du traité de Zurich. » (Despagnet, *Le conflit entre l'Italie et l'Abyssinie*, R. G. D. I., 1897, p. 40 et 41. V. aussi de Boeck, *op. cit.*, p. 273, § 245.)

M. Diena est, au contraire, d'avis que la cessation de l'état de guerre ne doit pas avoir pour effet de supprimer la juridiction des conseils de prises : « Il doit toujours être permis, dit-il, et dans certains cas il est nécessaire que l'on statue sur la légitimité de la prise, ne fût-ce que pour pouvoir décider sur les demandes de dommages et intérêts. » L'impossibilité de juger les prises après la conclusion de la paix aboutirait, selon M. Diena, à assurer l'impunité à ceux qui violent les devoirs de la neutralité ou à rendre rapide, et par suite insuffisante et arbitraire, la procédure devant les tribunaux de prises. L'auteur italien critique la décision de la commission qui relaxa le *Dœlwych* uniquement parce que la paix avait été conclue. (Diena, art. cit., p. 728 et suiv.).

tirées de l'interprétation des art. 226 et 227 du Code de la marine marchande, la Commission, tout en reconnaissant légitime la capture du *Dœlwyck*, déclara que sa confiscation ne pouvait plus être prononcée après la cessation de l'état de guerre : 1° parce que la saisie, acte de légitime défense, ne se comprend plus après la disparition du danger qui la justifiait ; 2° parce que la saisie prononcée en temps de paix est en contradiction avec les relations amicales qui viennent d'être rétablies.

La seconde exception, qui soutenait qu'une commission locale ne pouvait être compétente pour trancher une question internationale, fut écartée par cette raison que la compétence des fonctionnaires, régulièrement nommés par un décret, ne peut être discutée dans l'état actuel du droit positif, et que la création d'une magistrature internationale n'est jusqu'à maintenant qu'à l'état de *desideratum* purement théorique.

Passant ensuite à l'étude des questions de fond, l'arrêt les examine en détail, mais seulement afin de pouvoir se prononcer sur les demandes de dommages et intérêts formulées par les propriétaires du navire et de la cargaison. Ces questions concernent : la première, l'existence de l'état de guerre au moment de la capture du *Dœlwyck ;* la seconde, la destination du navire et du chargement ; la troisième, la légalité de la capture ; et la quatrième, le droit de confisquer le navire.

Nous ne nous arrêterons qu'à la troisième question, la légalité de la capture, la seule qui présente de l'intérêt pour notre étude. Il faut cependant noter en passant l'affirmation par la Commission des prises de la persistance de l'état de guerre au moment de la saisie du *Dœlwyck*, malgré le décret du 18 juin 1896 qui avait déclaré : « qu'on devait cesser de considérer l'Erythrée comme étant en état de guerre, les territoires qui en

dépendent et les militaires qui s'y trouvent, » sous prétexte que ce décret de s'appliquait « qu'à l'intérieur de la colonie, au point de vue purement administratif et disciplinaire, surtout pour ne pas grever le trésor public de dépenses non nécessaires dans la période où il n'y a pas d'hostilités effectives » (1), et que, n'ayant pas été notifié aux puissances, il n'avait pu produire aucun effet à l'extérieur.

La question la plus intéressante avait trait à l'application de la théorie de la continuité de voyage au cas du *Dœlwyck*, c'est-à-dire à un navire neutre chargé de contrebande dirigée vers un port neutre, mais soupçonnée, — à tort ou à raison, — d'être à destination d'un pays ennemi auquel elle devait, et ne pouvait d'ailleurs parvenir que par voie de terre. La Commission considéra comme prouvé par les circonstances que la cargaison d'armes trouvée à bord du *Dœlwyck* était bien réellement destinée à l'Abyssinie. Cette destination hostile résultait à ses yeux de la situation particulière du port de Djibouti qui était le port de ravitaillement de l'Abyssinie, et de ce fait que « la France, n'étant à cette époque en guerre avec aucun peuple africain, n'avait pas besoin là d'une provision extraordinaire d'armes, spécialement d'un modèle hors d'usage » (2). Le point important était de savoir si l'on devait envisager la destination du navire ou celle de la cargaison. D'après le Code de la marine marchande, c'est-à-dire d'après la législation intérieure et positive de l'Italie, on aurait dû s'arrêter uniquement à la destination du navire. L'article 215 de ce code exige,

(1) Arrêt de la Commission des prises du 8 décembre 1896 (J. D. I. Pr., 1897, p. 863).

(2) Arrêt de la Commission des prises du 8 décembre 1896 (J. D. I. Pr., 1897, p. 870).

en effet, pour la légitimité de la saisie, que le navire qui transporte la contrebande se dirige vers un pays ennemi [1]. Les juges italiens ont préféré, par une interprétation assez arbitraire des termes de cet art. 215, adopter la solution la plus favorable aux intérêts momentanés de leur pays, mais contradictoire avec les principes libéraux dont s'étaient toujours inspirées la jurisprudence et la législation italienne en ce qui regarde le respect des droits des neutres.

Bien qu'ils soient assez longs, les considérants de la sentence qui établissent ce nouveau point de vue sont à citer : « C'est, disent-ils, à la destination du chargement plutôt qu'à celle du navire qu'il faut s'attacher pour déterminer si les objets qu'il transporte sont ou non à considérer comme contrebande de guerre, et de même que les armes destinées à un des belligérants ne cesseraient pas d'être dirigées sur l'ennemi par cela seul que, à raison de quelque circonstance particulière, elles auraient dû en chemin être transbordées sur un autre navire neutre, *de même elles ne cessent pas d'être dirigées vers l'ennemi par cela seul qu'une partie de la route pour atteindre le belligérant ne peut se faire par mer, mais doit nécessairement se faire par terre et avec des véhicules terrestres.*

» Que le texte de l'art. 215 de notre Code de la marine marchande qui parle de navires neutres dirigés vers un pays ennemi ne s'oppose pas à l'application de ces principes en Italie, soit parce que précisément, si le légis-

[1] Voici le texte de cet art. 215 : « Les navires neutres, chargés en tout ou en partie de contrebande de guerre, qui se dirigent vers un pays ennemi, seront capturés et conduits à un port de l'État où le navire et les marchandises de contrebande seront confisqués et les autres marchandises laissées à la disposition de leurs propriétaires. » V. Diena, art. cité, J. D. I. Pr., 1897, p. 286, note 1. — *Code de la marine marchande italien*, trad. Prudhomme, p. 65.

lateur avait voulu exclure l'hypothèse de l'atterrissage à un territoire neutre situé entre la mer et le territoire ennemi, il aurait dit : « dirigés vers un port ennemi » (*dirette ad un porto nemico*), tandis qu'au contraire parlant de direction vers un pays ennemi (*paese nemico*), il a montré qu'il reconnaissait le caractère de contrebande de guerre *dans la destination intentionnelle et finale des marchandises* qui la constituent, et non dans la destination matérielle et immédiate du navire qui les transporte au point où il doit nécessairement s'arrêter pour que ces marchandises puissent arriver au belligérant; soit encore parce que, en parlant de navires chargés d'objets de contrebande, il a évidemment montré que c'était le chargement et sa destination qu'il avait en vue; et que, quant au navire, il considère comme motif suffisant de la capture sa direction vers un pays ennemi, bien que, dans certains cas, il ne puisse par la nature des choses aborder le pays ennemi.

» Que, d'ailleurs, le législateur, en prescrivant dans le même article que la marchandise et le navire seront confisqués, montre qu'il veut considérer comme objets de contrebande aussi bien l'un que l'autre; que ce principe de notre droit positif ainsi établi, le fait qu'une partie de la contrebande, c'est-à-dire le navire, est forcée par la nécessité des choses de s'arrêter en route, ne peut empêcher d'être toujours dirigée vers le pays ennemi l'autre partie, c'est-à-dire la cargaison, laquelle ne constitue pas seulement la partie la plus importante de la contrebande, mais même la seule qui, dans la rigueur de l'expression, devrait être vraiment et proprement qualifiée de contrebande de guerre.

» Qu'autrement, on arriverait à l'absurde si on ne pouvait jamais capturer des objets de contrebande de guerre

toutes les fois qu'entre la mer et le territoire ennemi il n'y aurait d'autre voie que le passage par un territoire neutre; et l'on ouvrirait une issue trop facile à une telle contrebande parce qu'il suffirait de diriger vers un port neutre les armes et les munitions destinées à un belligérant pour échapper à toute possibilité de capture (1). »

L'arrêt prononça en conséquence la légitimité de la saisie, ordonna la restitution du navire et de la cargaison à leurs propriétaires et débouta ceux-ci de leur demande de dommages-intérêts.

Six mois avant la capture du *Dœlwyck*, M. Diena, professeur à l'université de Bologne, dans une lettre publiée par la *Nazione*, et M. Pierantoni, sénateur et professeur à l'université de Rome, dans deux articles du *Don Chisciotte* (2), avaient soutenu que la répression de la contrebande de guerre à destination de l'Abyssinie était juridiquement impossible ou du moins très difficile par suite de la situation géographique de ce pays complètement isolé de la mer. N'ayant pas de territoire maritime, on ne pouvait lui appliquer les règles de la neutralité maritime. Puis, il était probable que, dans ces conditions, les papiers de bord des navires chargés de contrebande de guerre mentionneraient, non la destination finale de ces marchandises à l'ennemi, mais leur destination immédiate et matérielle au port neutre où elles étaient obligées d'aborder. Or, l'article 215 du Code de la marine marchande exige pour la répression des faits de contrebande « que non seulement les marchandises soient prohibées, mais que le navire qui les transporte se dirige vers un pays ennemi » (3).

(1) Arrêt de la Commission des prises du 8 décembre 1896 (J. D. I. Pr., 1897, p. 868 et 869).

(2) V. *Don Chisciotte* du 8 février 1896.

(3) Diena, art. cit., J. D. I. Pr., 1897, p. 286.

M. Diena repoussait énergiquement l'application de la théorie du voyage continu, expédient auquel on pourrait avoir recours pour tourner la difficulté que présentait la répression, et cela surtout dans le cas présent où la seconde partie du voyage devait se faire par voie de terre, parce que « le belligérant n'a la faculté de réprimer la contrebande de guerre que lorsque son transport s'effectue par voie de mer » (1). Il estimait que l'Italie faillirait à ses traditions libérales en adoptant une théorie si critiquée et donnant lieu aux plus grands abus. La seule façon, à son avis, d'empêcher les expéditions d'armes d'arriver en Abyssinie était d'exiger des États contractants l'application des dispositions spéciales (articles 8-14) de l'acte général de la conférence de Bruxelles (2 juillet 1890) pour la répression de la traite, c'est-à-dire l'interdiction de l'importation des armes à tir rapide en Afrique (2).

Aussi M. Diena condamna-t-il la solution adoptée par les juges italiens. Dans un article très juridique et fortement documenté (3), il réfuta les arguments présentés par la Commission des prises, en se plaçant d'abord au point de vue du sens commun et de la simple équité, puis en interprétant dans son sens strict l'article 215 du Code de la marine marchande.

Au premier point de vue, et répondant à cette considération qu'il serait absurde que l'on ne pût réprimer le commerce de contrebande lorsque le pays neutre est

(1) Diena, art. cit., J. D. I. Pr., 1897, p. 286.

(2) L'acte de Bruxelles ne pouvait être invoqué contre l'Abyssinie, puisque celle-ci par l'intermédiaire de l'Italie avait adhéré à cet acte. D'autre part, on ne pouvait assimiler aux peuplades barbares de l'Afrique une nation chrétienne et civilisée qui a toujours observé les règles du droit international dans la conduite des hostilités et a fait preuve d'une humanité et d'une élévation de sentiments que l'on trouve rarement, même chez les peuples européens. (V. Despagnet, art. cité, R. G. D. I., 1897, p. 39, note 1, et p. 45 et suiv.)

(3) Diena, art. cit.

isolé de la mer, l'auteur montre que la véritable absurdité réside dans la doctrine adoptée par la Commission. Il prend comme exemple l'hypothèse où la Suisse serait en guerre avec une puissance maritime quelconque. Il arriverait alors, dit-il, « qu'aucun des États de l'Europe continentale, quoique parfaitement neutre, ne pourrait faire le commerce d'aucune matière susceptible d'être employée à la guerre, et le belligérant, en état d'hostilités avec la Suisse, aurait toujours la faculté d'en opérer la capture, car on pourrait présumer que ces marchandises seraient ultérieurement dirigées vers la Suisse par voie de terre (1). » L'Italie elle-même, ajoute-t-il ne manquerait pas de protester contre des jugements qui, consacrant une semblable pratique, seraient en contradiction avec le droit qu'elle aurait conservé, comme état neutre, « de continuer librement, même par mer, son commerce avec les États qui n'auraient point pris part aux hostilités. »

Examinant ensuite l'article 215 du Code de la marine marchande qui, pour la répression de la contrebande, envisage uniquement la destination du navire, M. Diena constate que toute disposition législative « constituant une limitation à la liberté de commerce doit être interprétée limitativement; le droit de capture ne peut donc pas être étendu à des cas qui ne sont pas expressément prévus par la loi » (2). La Commission a eu recours à des considérations « plus spécieuses que sérieuses » pour donner à cet article une interprétation extensive. Si, au lieu de *port* ennemi, le législateur a parlé de *pays* ennemi, il ne s'ensuit pas qu'il ait voulu considérer la destination des marchandises plutôt que celle du navire.

(1) Diena, *art.* et *op. cit.*, p. 292.
(2) Diena, *id.*, p. 293.

Il est évident que les navires dirigés vers un pays ennemi ne peuvent être réellement et matériellement dirigés que vers ses ports. Un navire ne peut pas avoir comme direction un pays où il est dans l'impossibilité d'aborder.

Peu importait donc que la rédaction portât pays ennemi ou port ennemi.

« Au surplus, dit encore le distingué professeur, si l'art. 215 s'occupe de navires chargés de contrebande, ce n'est point parce que le législateur a visé la destination du chargement plutôt que celle du navire, mais uniquement parce que l'on n'aurait pas pu accuser de faire la contrebande de guerre un navire qui n'aurait pas été chargé en tout ou en partie de marchandises prohibées. Pour interpréter les dispositions ci-dessus énoncées de la façon adoptée par l'arrêt, il eût été nécessaire que l'art. 215 fût conçu comme suit : « Les navires neutres chargés en tout ou en partie de marchandises de contrebande *dirigées* vers un pays ennemi seront capturés, etc., » tandis que ce texte dispose : « Les navires neutres chargés en tout ou en partie de marchandises de contrebande *dirigés* vers un pays ennemi seront capturés [1]. »

Ce qui tend enfin, d'après M. Diena, à démontrer que le législateur italien a bien eu en vue la destination du navire et non celle de la cargaison, c'est la sévérité toute particulière qui est témoignée à l'égard du navire chargé de contrebande et qui ne s'expliquerait pas au cas où le navire chargé de marchandises même destinées à l'ennemi serait dirigé vers un port neutre.

L'auteur conclut en déclarant que la capture ne pouvait être légitimée, parce que « ne se trouvait pas réa-

[1] Diena, art. cit., J. D. I. Pr., 1897, p. 293.

lisée de façon voulue la condition de la destination ennemie aussi bien de la marchandise que du navire » (1).

2° La théorie de la continuité de voyage pendant la guerre du Transvaal (1899-1901).

L'Angleterre s'est récemment trouvée, par rapport aux républiques sud-africaines, dans une situation semblable à celle où avait été placée l'Italie quelques années auparavant à l'égard de l'Abyssinie. Le Transvaal et l'Orange étant deux pays continentaux absolument isolés de la mer, les importations, après avoir été débarquées dans un des ports portugais du Mozambique, devaient, pour leur parvenir, traverser le territoire de cette colonie. Il était donc impossible à l'Angleterre de réprimer la contrebande ainsi dirigée vers des ports neutres sans faire application de la théorie de la continuité de voyage avec l'aggravation qui venait d'y être apportée par la jurisprudence italienne.

On eût pu croire cependant qu'elle se serait souvenue de sa propre doctrine et des réclamations qu'elle fit entendre lorsque cette théorie lui fut opposée. Le Manuel britannique des prises n'admet, on l'a vu, la présomption de voyage continu qu'en cas de fraude nettement caractérisée, lorsque le navire ne relâche dans un port neutre que pour cacher sa véritable destination

(1) Diena, art. cit., J. D. I. Pr., 1897, p. 295.

M. Prosper Fédozzi, dans un article paru dans la *Revue de droit international* (1897), a cherché à justifier la nouvelle jurisprudence italienne en se basant sur la théorie de Kleen que la contrebande est un *délit* répressible par le belligérant dès que *l'intention* et le fait matériel sont constatés, à quelque moment que l'on se place, et en admettant avec lui l'existence d'une contrebande terrestre. « La prise et la confiscation possible du *Dœlwyck* se justifient, dit-il, même indépendamment de la théorie de la continuité de voyage, c'est-à-dire qu'elles se justifient comme un moyen autorisé d'empêcher, dans un cas spécial, la contrebande terrestre qui, autrement, passerait impunie. » (P. Fédozzi, *Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines*, R. D. I., 1897, p. 55 et suiv.)

à un port ennemi. On se rappelle le concert de protestations que soulevèrent parmi les hommes d'État et les publicistes anglais les décisions des tribunaux américains dans l'affaire du *Springbok*. En 1885, le *Foreign Office* s'était énergiquement opposé à la prétention du gouvernement français de saisir la contrebande dirigée vers le port de Hong-Kong, possession anglaise enclavée dans le territoire chinois (1).

Mais ce serait peu connaître l'élasticité des principes britanniques, toutes les fois qu'ils se trouvent en opposition avec les intérêts politiques. Selon la remarque faite par le président Mac-Kinley, dans son message lu au Congrès de Washington, le 4 décembre 1900, l'Angleterre a marqué peu de souci de régler « la question de principe relative au droit des neutres d'envoyer dans un port neutre adjacent au théâtre de la guerre des marchandises qui ne sont pas contrebande de guerre » (2), et, pourrait-on ajouter, ou qui sont contrebande de guerre. Ses croiseurs arrêtèrent tous les navires neutres chargés de contrebande (3) qui se dirigeaient vers les ports de la colonie portugaise de Mozambique, considérant comme indiscutable la présomption de réexpédition de cette contrebande au Transvaal par voie de terre. Les neutres ont protesté contre certaines prohibitions exagérées, telles que celle des vivres, ou contre des saisies injustifiées

(1) V. *Arch. diplom.*, 1885, II, p. 363. — H. Geffcken, *La France en Chine et le Droit international*, R. D. I., 1885, p. 149. — Rapporté par Despagnet, art. cit., R. G. D. I., 1900, p. 808, note 2.

(2) Despagnet, art. cit., R. G. D. I., 1900, p. 807.

(3) On a vu tout ce que la doctrine et la pratique britanniques comprennent parmi les marchandises de contrebande : les vivres, les vêtements, le charbon, etc., en général tout ce qui peut servir directement ou indirectement à l'ennemi en vue de la guerre. V. les visites effectuées à bord des steamers français *Cordoba* et *Gironde*, les captures de la *Maria*, de la *Béatrice*, du *Mashona*, du *Hans-Wagner* et des paquebots allemands *Bundesrath*, *Herzog* et *General*, dans la chronique de M. Despagnet sur la guerre sud-africaine, R. G. D. I., 1900, p. 821 et 822.

et arbitraires; ils n'ont élevé aucune réclamation contre la capture de navires neutres se rendant vers un port neutre.

Ainsi que le constate M. Despagnet, « la doctrine de la continuité de voyage, avec cette aggravation que la seconde partie de ce voyage devait se faire par voie de terre en pays neutre, comme dans le cas du *Dœlwyck*, semble donc être entrée sournoisement, mais sûrement dans la pratique internationale (1). » Il faut en accuser l'indifférence égoïste des puissances qui paraissent avoir volontairement négligé toute discussion dans l'espoir que, devenues belligérantes, elles pourront à leur tour faire usage de cette théorie contre leurs adversaires et contre les neutres.

SECTION V

La théorie de la continuité de voyage et l'Institut de Droit international.

L'Institut de Droit international examina la théorie de la continuité de voyage en 1896, à la session de Venise, en même temps que tout ce qui se rattachait à la question de la contrebande. Il décida que le transport de la contrebande vers un port neutre pourrait être illicite, mais il écarta soigneusement toutes les présomptions d'intention et les soupçons de fraude dont la jurisprudence américaine s'était servie pour établir la destination hostile.

Ne considérer comme ayant une semblable destination que les navires dirigés vers un port ennemi, c'était, lui

(1) Despagnet, art. cit., R. G. D. I., 1900, p. 807.

sembla-t-il, trop restreindre le droit de défense des belligérants. Il envisagea alors le cas où le port neutre, vers lequel se dirigeait le navire, ne constituait pas la destination définitive du transport de contrebande, mais était une simple étape de son voyage vers le pays ennemi. Cette fraude ne put être établie à l'aide de simples présomptions ou conjectures basées sur des circonstances comme celles de la situation du port neutre à proximité du pays ennemi, de la nature particulière de son commerce ou de la vraisemblance d'un transport éventuel de contrebande du port neutre au territoire ennemi; il fallut des preuves évidentes et de fait incontestables.

L'article 1er, alinéa 2, de ses Résolutions est ainsi conçu :

« La destination vers l'ennemi est présumée lorsque le transport va à l'un de ses ports ou bien à un port neutre qui, d'après *des preuves évidentes et de fait incontestables*, n'est qu'une étape pour l'ennemi comme but final de la même opération commerciale (1). »

La question est plus compliquée lorsque le pays ennemi n'étant pas un État maritime, tels le Transvaal, l'Abyssinie, la Suisse ou la Serbie, la contrebande est obligée, pour parvenir à destination, d'être dirigée vers le port neutre le plus rapproché. On se demande si, dans ce cas, les présomptions tirées « de l'état de paix du pays neutre, de l'inutilité pour lui de recevoir de la contrebande de guerre, de la certitude morale qu'elle est destinée à l'ennemi » (2), peuvent être assimilées aux preuves évidentes et de fait incontestables réclamées par l'Institut.

(1) A. I. D. I., t. XV, 1896, p. 231.
(2) Despagnet, art. cit., R. G. D I., 1900, p. 809.

Dans la discussion assez confuse qui eut lieu à Venise, M. Desjardins tenta vainement de faire adopter à la place du texte qui a été voté, une rédaction qui eût exclu absolument la théorie du voyage continu, « en écartant toute *présomption* fondée sur la destination *probable* de la marchandise après son débarquement dans le port neutre et en exigeant la preuve directe de cette destination (1). » Il proposait de dire : « Quand le port neutre... n'est qu'une étape choisie pour tromper les belligérants sur la véritable destination du chargement (2). » C'était se limiter à la répression de la fraude qui consiste à simuler une destination neutre. Après avoir motivé une vive opposition de la part de M. Westlake qui n'acceptait la théorie du voyage continu que pour la contrebande, et de la part des délégués italiens, MM. Fusinato, Catellani et Buzzati, lesquels ne voulaient pas écarter le cas où la contrebande était dirigée vers un port neutre, non pour frauder le belligérant, mais parce que l'ennemi était privé de débouché maritime, l'amendement de M. Desjardins fut finalement repoussé.

« En somme, observe M. Despagnet, la question n'a pas été directement résolue ni même abordée par l'Institut; le texte qu'il a adopté, bien qu'excluant, semble-t-il, la théorie du voyage continu dans tous les cas, même quand il s'agit de contrebande expédiée à un port neutre pour parvenir, par voie de terre, à un pays ennemi non maritime, a été voté dans une pensée très différente par chaque membre, les uns écartant la continuité de voyage, les autres l'acceptant toujours pour la contrebande de guerre, d'autres dans le cas seulement

(1) Despagnet, art. cit., R. G. D. I., 1900, p. 809.
(2) A. I. D. I., t. XV, 1896, p. 218, 219, 221, 222.

où cette contrebande est envoyée à un port neutre pour être expédiée à un État belligérant qui n'a pas de débouché sur la mer[1]. »

SECTION VI

Critique de la Théorie de la continuité de voyage.

La théorie de la continuité de voyage peut se résumer dans cette proposition : la contrebande de guerre transportée sur navire neutre entre deux ports neutres est susceptible de saisie et peut être condamnée sur la simple conjecture ou supposition qu'elle rejoindra le pays ennemi par un voyage ultérieur soit maritime, comme dans le cas du *Springbok*, soit terrestre, comme dans celui du *Dœlwyck*. Cette théorie constitue en fait pour les neutres une aggravation injustifiable du préjudice qu'ils subissent déjà par suite de la prohibition du commerce de contrebande avec les belligérants. Elle entrave les relations commerciales qu'ils étaient censés pouvoir continuer entre eux. En droit, elle est insoutenable : elle est basée sur une fiction et elle ne procède qu'en supposant et présumant des intentions, ce qui est contraire à tous les principes juridiques et conduit à l'arbitraire. Nous allons examiner toutes les critiques qui lui sont adressées et qui sont plus que suffisantes pour la faire rejeter absolument du Droit des gens.

La théorie de la continuité de voyage repose d'abord sur une fiction de droit ; elle assimile à un voyage unique des voyages successifs de port neutre à port neutre et de port neutre à port belligérant, et elle fait supporter au premier de

[1] Despagnet, art. cit., R. G. D. I., 1900, p. 809.

ces voyages les conséquences pénales du second sur la simple présomption de la réalisation éventuelle de celui-ci. Or, on ne peut admettre une fiction comme fondement d'une théorie de droit international. Selon la remarque de Tr. Twiss et de M. Fauchille, les fictions choquent le sens commun dont le droit international doit surtout s'inspirer, parce que, « manquant d'un pouvoir suprême qui le fasse respecter, il a surtout comme sanction le jugement ou le sentiment de l'humanité [1]. »

Cette fiction de droit a elle-même sa base dans une présomption d'intention : le belligérant suppose que les parties ont eu l'intention d'expédier les marchandises de contrebande dans le pays ennemi, après transbordement effectué dans le port neutre vers lequel était dirigé le navire. En admettant même que le belligérant ait un droit de coercition ou de répression à l'égard des transports prohibés, cette théorie n'en viole pas moins ce principe important du droit pénal qu'il faut, pour la répression d'un délit, la coexistence d'un élément intentionnel et d'un élément matériel consistant dans le préjudice causé à autrui. L'élément matériel n'existe pas, le belligérant ne pouvant considérer comme un acte dommageable pour lui le transport d'articles de contrebande à un port neutre. Il est obligé, pour le créer, d'attribuer aux parties une intention nuisible, c'est-à-dire de confondre le corps du délit avec l'intention.

Mais la plupart des publicistes ont refusé aux belligérants ce droit de répression et de coercition à l'égard des neutres. Le droit de punir étant un attribut de la souveraineté, chaque État ne le possède que sur son territoire et vis-à-vis de ses propres sujets ; il ne peut se

[1] Fauchille, art. cit., R. G. D. I., 1897, p. 304.

l'arroger sur la haute mer qui est le domaine commun de toutes les nations. C'est en vertu d'un simple *droit de légitime défense* et pour sauvegarder sa propre existence mise en péril par les secours qui vont renforcer la puissance militaire de son adversaire, que le belligérant saisit la contrebande transportée à celui-ci par les neutres. L'exercice de ce droit supposant l'existence d'un péril actuel et certain, il n'a la faculté de capturer les marchandises prohibées qu'autant qu'elles sont directement en cours de route vers l'ennemi. Il ne peut les arrêter, alors qu'elles sont dirigées vers un pays neutre, sur le soupçon le plus souvent injustifié qu'elles parviendront plus tard à l'ennemi. Le péril est dans ce cas futur, supposé et incertain. « Pour user du droit de défense, a dit Puffendorf, il faut que le danger soit présent et comme enfermé dans un point indivisible (1). »

De plus, en supposant aux parties l'intention de livrer à l'ennemi les marchandises destinées à un port neutre, la théorie du voyage continu érige en règle « l'existence d'une intention frauduleuse chez le commerçant neutre, » et viole ces deux principes fondamentaux que la fraude ne se présume pas et que « la conjecture première est l'innocence du neutre et non sa culpabilité » (2). Cette présomption de fraude sera d'autant plus dangereuse pour la liberté du commerce neutre qu'elle sera alléguée par des officiers qui, uniquement préoccupés par le but militaire à atteindre, trouveront toujours des motifs suffisants pour légitimer, à leurs yeux, la saisie des navires suspects. Devant le tribunal de prises, ce sera non pas au capteur à justifier ces présomptions de fraude qui, pour lui, équivalent à des

(1) Puffendorf, *Du Droit de la nature et des gens*, liv. III, ch. V, p. 498.
(2) Fauchille, art. cit., R. G. D. I., 1897, p. 306.

preuves, mais au neutre à fournir, malgré la régularité de ses papiers de bord, les preuves de la destination pacifique, alors que juridiquement ce devrait être tout le contraire : le capteur devrait faire lui-même la preuve positive de l'accusation et non obliger les parties à établir une preuve négative excessivement difficile et à prouver ainsi deux fois leur innocence. On verra plus loin quelle valeur ont le plus souvent les raisons données par les cours de prises pour présumer la destination hostile des marchandises saisies. Il faut encore ajouter la partialité involontaire que le neutre rencontrera fréquemment chez des juges inconsciemment enclins par chauvinisme à le déclarer coupable (1).

Dans la pratique, la théorie de la continuité de voyage, surtout avec la dernière extension que lui a apportée la jurisprudence italienne dans l'affaire du *Dœlwyck*, aboutit à l'interdiction absolue du commerce de la contrebande entre les neutres, dès que sur quelque point du globe une nation maritime se trouve en état d'hostilités. La liberté du commerce des neutres est ainsi excessivement réduite en temps de guerre. Tr. Twiss, prenant comme exemple le cas d'un conflit entre la Russie et la Turquie, montre que tous les transports de salpêtre, effectués à destination de Londres qui est le grand entrepôt de salpêtre du monde, pourraient être arrêtés par les croiseurs de l'un ou l'autre belligérant sur la supposition que cet article risque d'être vendu à l'ennemi par les négociants anglais (2).

Nous avons vu comment, dans l'hypothèse formulée par M. Diena, d'une lutte entre une nation maritime quelconque et la Suisse, le commerce des marchandises

(1) V. Fauchille, art. cit., R. G. D. I., 1897, p. 307.
(2) Tr. Twiss, *op. cit.*, p. 27.

de contrebande serait arrêté avec tous les ports de l'Europe, sur le simple soupçon qu'elles pourraient parvenir à ce dernier État par la voie de terre. M. Fauchille observe à ce propos que la théorie du voyage continu placera dans une situation particulièrement fâcheuse les nations purement maritimes comme l'Angleterre et le Japon. Celles-ci ne pourront en effet, pendant toute la durée de la guerre, s'approvisionner des objets nécessaires à leurs armées ni fortifier leur territoire, à moins d'être outillées elles-mêmes pour cela (1).

Ces entraves au libre commerce des neutres seraient relativement supportables, si la contrebande était strictement limitée aux spécialités militaires. On sait qu'il n'en est rien et que, selon la doctrine de la contrebande relative ou accidentelle, peuvent être prohibés tous les objets susceptibles d'être employés, même d'une manière indirecte, à des usages militaires : les vivres, la monnaie et les métaux précieux, les vêtements, les navires, les machines, les munitions navales, les bêtes de somme et les chevaux, les métaux et les matières premières, la houille, etc. « Un jour peut donc arriver où, avec l'aide du voyage continu, les neutres seront privés presque entièrement du droit de commerce entre eux en temps de guerre (2). » C'est un recul que le XIXe siècle a fait faire au vieux principe de la liberté du commerce entre les neutres qui, même aux époques les plus troublées des temps modernes, n'avait jamais été discuté.

Les circonstances sur lesquelles les tribunaux de prises basent leurs présomptions de fraude sont essentiellement variables, indéterminées et arbitraires. Dans l'affaire du *Springbok* comme dans celle du *Dœlwyck*, ils ont allé-

(1) Fauchille, art. cit., R. G. D. I., 1897, p. 310.
(2) Fauchille, *id.*, p. 310.

gué la situation à proximité de l'ennemi du port neutre de destination et son caractère d'entrepôt de marchandises de contrebande. Le port de Nassau était, d'après les juges américains, « un port constamment et notoirerement fréquenté comme port d'escale et de transbordement par des personnes occupées à violer systématiquement les blocus et à transporter de la contrebande de guerre [1]. » De même pour Djibouti : « Le gouvernement italien, dit la Commission des prises, était mis en éveil par des avis de débarquements antérieurs d'armes à Djibouti... ; pour faire arriver un chargement d'armes en Abyssinie, on ne pouvait d'ailleurs aborder qu'à Obock et à Djibouti, et de préférence à ce dernier port comme plus voisin de l'Abyssinie [2]. »

Mais ces circonstances de fait ne sont pas les seules qui servent à établir la fiction d'un voyage continu. Les tribunaux qui en ont fait état ne leur ont pas attribué un caractère limitatif, et ce qui le prouve, ce sont les particularités accessoires qu'ils ont énumérées à leur appui. En supposant même qu'on ait voulu faire de ces deux circonstances, la proximité de l'ennemi du port neutre et sa situation commerciale particulière, une condition essentielle de l'application de la continuité de voyage, une grande part n'en est pas moins laissée à l'arbitraire. Ces deux circonstances sont trop difficiles à préciser.

Quand dira-t-on qu'un port est rapproché de l'ennemi? De quelle distance doit-il en être séparé pour ne pas être suspect? Quelle quantité d'armes doit-il recevoir pour être qualifié d'entrepôt de contrebande? C'est au belligérant à répondre à ces questions, difficiles à résoudre,

(1) Rapporté par Fauchille, art. cit., p. 311. — Tr. Twiss, *op. cit.*, p. 19.

(2) Rapporté par Fauchille, art. cit., p. 311. V. Sentence de la Commission des prises, J. D. I. Pr., 1897, p. 852 et 869.

même pour un juge impartial et désintéressé. La distance est une chose essentiellement relative qui varie avec les progrès des communications maritimes ou terrestres. Quant au mouvement commercial du port, sa nature et son activité sont influencées et modifiées par une foule d'influences étrangères à la guerre.

Le grand motif de suspicion retenu par les tribunaux italiens et américains, c'est le caractère même des cargaisons de contrebande qui ne leur permet la possibilité d'être utilisées que par l'ennemi. Après avoir fait l'énumération des marchandises saisies sur le *Springbok*, la Cour américaine ajoute: « En considérant un chargement de ce genre, il n'est pas permis de douter qu'une portion considérable ne fût destinée aux États rebelles, les seuls où elle pouvait être utilisée (1). » C'est supposer que pendant les hostilités entre deux pays les neutres n'ont plus besoin pour eux-mêmes d'armes et de munitions. Cette conjecture n'a jamais été plus mal fondée que de nos jours où pèse sur le monde le régime de la paix armée.

La théorie de la continuité de voyage n'est donc pas susceptible de limitation : « Basée sur l'intérêt des belligérants, cette doctrine va en s'élargissant sans cesse, » et, comme le dit sir Tr. Twiss, « les tribunaux de prises en la consacrant se sont avancés sur une pente dangereuse sur laquelle il leur sera difficile d'arrêter leur descente (2). » L'extension qui y a été récemment apportée par la jurisprudence italienne en est une preuve (3).

(1) Fauchille, art. cit., p. 313.

(2) Fauchille, art. cit., p. 313.

(3) M. Fauchille observe que l'Angleterre, en tant que peuple industriel et commerçant, a intérêt à voir se développer la théorie de la continuité de voyage dans son application nouvelle. En effet, en cas de guerre entre deux pays, dont un seul est maritime, celui-ci saisira les cargaisons de contrebande à destination des

L'application de cette théorie peut entraver non seulement le commerce entre deux États neutres, mais encore le trafic entre les ports d'une même nation pacifique. Le belligérant prétendra que le transport entre deux ports d'une même puissance n'est effectué qu'afin d'en faciliter l'expédition à un port ennemi. En cas de guerre, par exemple, entre l'Allemagne et l'Angleterre, les croiseurs allemands saisiront des navires français allant de Marseille à Calais ou à Dunkerque sous prétexte que de là leur cargaison prohibée parviendra à un port anglais. Le belligérant empêchera également le commerce des marchandises de contrebande entre un État neutre et une de ses colonies, s'il pense que ces marchandises seront réexpédiées de cette colonie vers un port de l'ennemi. On arrive à cette conséquence singulière qu'un État neutre ne pourra envoyer dans une de ses possessions les armes et les munitions nécessaires à ses troupes, pour réprimer un soulèvement ou entreprendre une expédition coloniale. Les belligérants apporteront donc aux populations révoltées une aide ou un secours indirect, grâce auquel les troupes de l'État neutre, avec lequel ils sont cependant en paix, risqueront d'être mises en échec. On répond qu'en pareil cas, le belligérant laissera passer les armes et les munitions qu'il sait ne pas être destinées à son ennemi. Mais rien n'est moins certain, surtout « quand il se trouve que précisément l'ennemi est un pays purement continental n'ayant de communication avec la mer que par le territoire de la colonie neutre révoltée » (1).

ports neutres du continent, sous le prétexte qu'elles pourraient parvenir à l'ennemi par voie de terre. L'Angleterre, grâce à sa situation insulaire, jouira d'une entière immunité et profitera des entraves ainsi apportées au commerce de ses rivaux. (Fauchille, art. cit., p. 313.)

(1) Fauchille, art. cit., p. 315.

Autre conséquence du système de la continuité de voyage. On sait qu'à la différence d'une guerre véritable, une insurrection n'engendre pas de devoirs de neutralité. Un État ne pourra pas saisir comme contrebande les expéditions d'armes faites par les neutres à ses sujets insurgés. S'il se trouve à la même époque deux nations en guerre, elles auront, au contraire, la faculté d'arrêter ces envois d'armes sur le soupçon qu'ils sont destinés à parvenir à leur ennemi.

Il est également possible à un État neutre, à l'aide de cette théorie, de violer la neutralité en aidant l'un contre l'autre les belligérants. Supposons qu'au même moment se trouvent en lutte, d'un côté l'Angleterre contre la France et de l'autre les États-Unis contre l'Espagne. L'Angleterre est neutre vis-à-vis de l'Espagne et des États-Unis, comme ceux-ci le sont vis-à-vis de la France et de l'Angleterre. Cela n'empêchera pas un croiseur britannique de pouvoir saisir des cargaisons d'armes dirigées vers un port espagnol sur le soupçon qu'elles sont en réalité destinées à la France. De même un croiseur américain aura la faculté d'arrêter un envoi de contrebande destiné à la France sous le prétexte qu'il sera réexpédié en Espagne. On en arrive à cette conséquence de voir les neutres faire la police de la contrebande pour le compte des belligérants, leur fournir ainsi un secours appréciable et violer les principes les plus élémentaires de la neutralité en s'immisçant dans des hostilités qui ne les regardent en rien.

La théorie de la continuité de voyage donne enfin aux belligérants la facilité de s'approvisionner largement d'armes et de munitions au moyen des neutres, qui deviennent ainsi leurs fournisseurs obligés : « De là, dit M. Fauchille, cette conséquence singulière : le belligérant

qui saisit les marchandises d'un usage militaire transportées par des neutres, pour s'opposer à la violation de la neutralité que ceux-ci commettent à ses dépens, va pouvoir en même temps les contraindre à commettre cette violation à son propre profit et au préjudice de son adversaire, les marchandises dont il s'empare devant lui servir à combattre ce dernier (1). »

Les partisans de la continuité de voyage invoquent, afin de la justifier, la nécessité pour le belligérant de sauvegarder ses intérêts, en empêchant la contrebande de parvenir à l'ennemi. Saisir la contrebande seulement lorsque les papiers de bord démontrent qu'elle est à destination d'un port ennemi constitue, d'après eux, une mesure de protection insuffisante. La contrebande de guerre demeure rarement d'une manière définitive dans le port neutre où elle est débarquée; elle est presque toujours réexportée vers le pays ennemi. Seule, la théorie du voyage continu permet de combattre cette éventualité.

Cette combinaison d'un double voyage, que les belligérants estiment se réaliser presque constamment, est en réalité peu pratique et assez rare à cause des frais considérables qu'elle entraîne. Une expédition directe sera toujours moins onéreuse, même avec les primes d'assurance assez élevées qui garantissent des risques de saisie. Cet expédient n'écarte d'ailleurs pas tous les aléas Le belligérant aura toujours la faculté d'arrêter la contrebande à sa sortie du port neutre intermédiaire. Il lui sera même très facile d'organiser une active surveillance autour des ports neutres proches de l'ennemi qui lui sont signalés comme étant des centres de commerce de contrebande.

(1) Fauchille, art. cit., R. G. D. I., 1897, p. 317.

La question paraît plus difficile à résoudre lorsque le second voyage du port neutre au pays ennemi s'effectue par voie de terre, soit que l'on veuille éviter ainsi tout risque de capture, soit que l'ennemi n'ait pas de débouchés sur la mer. Dans ce cas, est-il objecté, on ne doit pas refuser au belligérant le droit de saisir la contrebande au moment où elle est encore saisissable, c'est-à-dire sur la haute mer, au cours de son premier voyage vers le port neutre. Ce serait autrement le priver tout à fait de son droit de légitime défense dont l'exercice s'arrête à la limite des eaux territoriales neutres. Le belligérant, ajoute-t-on, n'aurait pas besoin d'appliquer cette théorie de la continuité de voyage si les États neutres veillaient à ce que les transports de contrebande ne pussent s'effectuer sur leur territoire. Mais, dans l'état actuel du Droit des gens, les gouvernements neutres ont le seul devoir de ne point participer par eux-mêmes au commerce de la contrebande; ils se désintéressent absolument du même commerce auquel se livrent leurs nationaux qui ont le droit d'agir librement, à leurs risques et périls, aussi bien sur le territoire de leur pays qu'à l'extérieur.

On a proposé diverses solutions pour remédier à l'impuissance dans laquelle se trouve le belligérant de réprimer le trafic de la contrebande.

M. Kleen voudrait que les États neutres fussent tenus d'interdire et de réprimer sur leur territoire tout commerce et tout transit de contrebande et d'exercer à cet effet une sévère surveillance aussi bien sur les sujets étrangers qui y sont en résidence que sur leurs propres ressortissants [1]. Cette proposition, très discutable en

[1] Kleen, *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres*, p. 43 et suiv.

théorie, est d'une application peu pratique. Les actes des particuliers sont difficiles, sinon impossibles à contrôler; et de plus, aucun gouvernement n'a souci de mettre obstacle au commerce et à l'industrie de ses nationaux pour le plus grand profit d'un belligérant qui est souvent son rival économique (1).

M. Fauchille serait d'avis que, sans prohiber le commerce de la contrebande sur son territoire, le pays neutre prît cependant des mesures pour empêcher celle-ci de franchir ses frontières et de parvenir à l'ennemi. « Quand, dit-il, les nationaux d'un État font le commerce de la contrebande sur son territoire, l'État ne saurait par là être engagé, car pareil commerce n'est point son fait, il y est absolument étranger; mais il enfreint les devoirs de la neutralité s'il laisse les objets de ce commerce franchir les frontières dont il a la garde (2). » Les douaniers, déjà chargés d'un contrôle fiscal, pourraient très facilement assurer l'exécution de cette mesure de police. Le commerce de la contrebande disparaîtrait ainsi de lui-même par suite du peu d'intérêt pour les belligérants à acheter une marchandise qui ne doit pas leur parvenir.

Le projet de M. Kleen, aussi bien que celui de M. Fauchille, sont, à notre avis, inadmissibles, car ils aboutissent tous deux à une violation de la neutralité de la part de l'État pacifique. En interdisant le commerce de la contrebande sur son territoire ou en interceptant celle-ci à la frontière, le neutre apporte, en effet, un concours direct aux belligérants. Or, ce concours, même accordé aux deux belligérants, n'en est pas moins contraire à la neutralité, qui doit être absolue et impliquer, on l'a déjà vu, l'abstention de tout acte utile ou nuisible pour un

(1) V. Despagnet, art. cité, R. G. D. I., 1900, p. 811.
(2) Fauchille, art. cité, R. G. D. I., 1897, p. 322.

belligérant ou même pour tous les deux à la fois. L'égalité de traitement est du reste impossible, par suite du besoin plus ou moins grand qu'a chaque belligérant des choses accordées ou refusées. Celui qui est pourvu d'un outillage militaire complet ne souffrira pas de l'interdiction du passage de la contrebande à la frontière, alors que ce sera une véritable calamité pour son adversaire et la cause peut-être de son écrasement. Et puis, comme le remarque M. Despagnet, « quel moyen de s'assurer de l'impartialité du pays neutre dans l'arrêt de la contrebande de guerre sur son territoire pour les deux belligérants également? Que de soupçons à la moindre fraude et que de réclamations! Au contraire, toute difficulté disparaît et l'impartialité est assurée avec la liberté de transit laissée aux expéditions des particuliers (1). » On peut ajouter enfin qu'un État neutre se diminue moralement et politiquement en se faisant l'auxiliaire servile d'un belligérant, comme le Portugal a par exemple consenti à le devenir vis-à-vis de l'Angleterre pendant la guerre contre le Transvaal (2).

La répression de la contrebande devient donc impossible toutes les fois que le second trajet du port neutre au pays ennemi est effectué par voie de terre.

Ce résultat est évidemment très fâcheux pour le belligérant, lorsque son adversaire, malgré qu'il possède un débouché maritime, préfère, pour écarter tout risque de capture, recevoir la contrebande par ses frontières terrestres. Cependant, le dommage dont il souffre ne peut, nous semble-t-il, légitimer toutes les entraves et toutes les vexations que l'application de la théorie de la continuité de voyage est susceptible de causer au com-

(1) Despagnet, art. cit., R. G. D. I., 1900, p. 812, note 3.
(2) Despagnet, art. cit., R. G. D. I., 1900, p. 813 et suiv.

merce neutre. Des deux droits opposés, celui des nations pacifiques, qui est antérieur, permanent et normal, doit l'emporter sur celui transitoire et exceptionnel des belligérants.

Au cas où le pays ennemi est par sa situation géographique isolé de la mer, on peut répondre avec M. Despagnet que l'impossibilité pour le belligérant d'arrêter la contrebande n'est pas un résultat « plus fâcheux ni plus inique que la faculté laissée au belligérant, pays maritime, d'arrêter la contrebande au préjudice de son ennemi, tandis que celui-ci, faute de marine, ne pourrait entraver en rien l'arrivée de la contrebande dans les ports de l'autre. N'était-ce pas choquant de voir l'Angleterre acheter et recevoir sans obstacle, de l'étranger, des canons, des obus, des chevaux, des mulets, etc..., tandis que les croiseurs britanniques fermaient aisément la voie des ports du Mozambique, la seule par laquelle la contrebande pouvait parvenir aux Boers? Entre deux pays maritimes, la situation est égale au point de vue de la répression de la contrebande, ou du moins l'inégalité n'existe entre eux que par suite de la différence possible de leurs forces sur mer; tandis que, en cas de guerre entre un pays maritime et un autre qui ne l'est pas, si l'on autorise la saisie de la contrebande dirigée vers un pays neutre qui sépare ce dernier de la mer, on ne maintient la possibilité de la saisie que pour le pays maritime tandis qu'elle est impossible pour l'autre. Même en écartant la théorie du voyage continu en pareil cas, il n'en restera pas moins que le pays non maritime souffrira d'une inégalité fâcheuse, soit parce que les transports par terre sont plus onéreux et parfois plus longs, soit parce qu'il se heurtera souvent au mauvais vouloir ou aux scrupules des pays neutres dont le terri-

toire le sépare de la mer et qui pourront entraver le passage à leur frontière des objets de contrebande; du moins cette inégalité vient-elle d'un fait inéluctable, de la situation topographique du belligérant, et il est inadmissible qu'on l'aggrave par une prétendue fiction juridique, la continuité du voyage, qui aboutit à une véritable injustice [1]. »

[1] Despagnet, art. cit., R. G. D. I., 1900, p. 810.

CHAPITRE V

Transports interdits.

SECTION I. — **Définition et notion.**

SECTION II. — **Transports réputés interdits :**

1° Transport de diplomates. — 2° Transport de militaires. — 3° Transport des dépêches : *a)* Transmission des dépêches par câbles télégraphiques sous-marins, — *b)* Transmission des dépêches par la télégraphie sans fil.

SECTION I

Définition et notion.

En dehors de la contrebande de guerre, les neutres doivent s'abstenir d'effectuer certains transports qui constituent un acte d'assistance aux belligérants.

« Sont assimilés au transport interdit de contrebande de guerre, » dit le § 34 du Règlement international des prises de 1887, « les transports de troupes pour les opérations militaires, sur terre et sur mer, de l'ennemi, ainsi que les transports de la correspondance officielle de l'ennemi, par les navires de commerce nationaux, neutres ou ennemis (1). »

Rien n'est moins exact que l'assimilation établie par

(1) A. I. D. I., t. IX, p. 225.

cet article entre la contrebande de guerre et les transports de troupes et de dépêches qui n'ont de commun que la prohibition dont ils sont l'objet de la part des belligérants. Un certain nombre d'auteurs, même des plus modernes, sont responsables de cette confusion. Déjà au XVIIIe siècle, Bynkershoek et Hübner (1) avaient rangé les militaires au nombre des articles de contrebande. De nos jours, Heffter (2), tout en reconnaissant que ce ne sont pas des marchandises « servant aux moyens de faire la guerre », se base sur ce que les États maritimes leur appliquent les mêmes principes et la même procédure qu'à la contrebande pour les désigner à contresens sous le nom de contrebande par accident. Nous avons vu que, dans la langue du droit international, ce terme sert déjà à désigner une catégorie particulière de contrebande (V. *supra* p. 133). Perels (3) commet aussi la même erreur de terminologie.

Bluntschli, Creasy et Dudley-Field (4) désignent quatre sortes de contrebande : 1° les personnes; 2° les navires; 3° les marchandises; 4° les documents (dépêches). Les transports de troupes et de dépêches trouvent donc place dans leur liste de la contrebande.

Les publicistes anglo-américains qui basent leurs théories sur la jurisprudence des cours de prises et envisagent uniquement la pratique de leur pays, tels que Wildman, Phillimore et Wheaton (5), ont de même compris des personnes et des documents sous la dénomination de

(1) Bynkershoek, *op. cit.*, lib. I, ch. IX, — Hübner, *op. cit.*, ch. I, § 5.

(2) Heffter, *op. cit.*, § 161.

(3) Perels, *op. cit.*, trad. Arendt, p. 286.

(4) Bluntschli, *op. cit.*, § 803, 815. — Creasy, *op. cit.*, § 569, 570, 591, 592, 595. — D.-Field, *op. cit.*, § 852, 853, 861, 862.

(5) Wildman, *Institutes*, t. II, p. 234 et suiv. — Phillimore, *Commentaries*, t. III, p. 456 et suiv. — Wheaton, *Éléments de droit international*, t. II, p. 161-162.

contrebande. D'après Calvo (1), « le transport sur des navires neutres de militaires ou de marins engagés au service d'un belligérant est assimilé au transport de matériel de guerre et considéré comme contrebande. » Le même auteur énumère également les dépêches parmi les objets de contrebande. Gessner apprécie plus justement la nature particulière de ces transports, mais il ne marque pas assez les différences qui les séparent de la contrebande. Constatant qu'ils ont avec celle-ci « les plus grands rapports », il les désigne sous le nom d'*analogues de la contrebande*.

Les traités n'envisagent en général comme transport prohibé que le transport de troupes et passent sous silence les dépêches, ce qui peut s'expliquer par l'importance minime qu'avait au moment de leur conclusion la correspondance postale internationale. On peut citer entre autres le traité du 5 avril 1614 (2) entre les Provinces-Unies de Hollande et la Suède (art. 5), celui de 1615 (3) entre le même État et les Villes Hanséatiques, les traités du 18 avril 1646 (4) entre la France et les Provinces-Unies, du 17 décembre 1650 (5) entre ce dernier État et l'Espagne et du 24 février 1677 (6) entre la France et l'Angleterre, le traité d'Utrecht de 1713 (7), les traités conclus par les États-Unis avec la France en 1778 (8), avec la Hollande en 1782 (9), avec la Prusse en 1785 (10) et enfin le traité de Versailles du 26 septembre 1786 (11)

(1) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2796, 2801.
(2) Dumont, *Corps diplomat.*, t. V, IIe part., p. 247.
(3) *Id.*, *ibid*, t. V, IIe part., p. 276.
(4) *Id.*, *ibid*, t. VI, Ire part., p. 342.
(5) *Id.*, *ibid.*, t. VI, Ire part., p. 570.
(6) *Id.*, *ibid.*, t. VII, Ire part., p. 328.
(7) V. *supra*, p. 16, note 6.
(8) Martens, *Recueil*, t. II, p. 587.
(9) *Id.*, *ibid.*, t. III, p. 426.
(10) *Id.*, *ibid.*, t. IV, p. 37.
(11) *Id.*, *ibid.*, t. IV, p. 155.

entre la France et l'Angleterre. Le plus souvent les troupes sont énumérées à la suite des articles de contrebande.

Parmi les actes émanés des législations nationales, ordonnances ou proclamations de neutralité, qui formulent une semblable interdiction, on remarque la proclamation du Congrès des États-Unis du 9 mai 1778 (1) concernant la navigation neutre, l'ordonnance espagnole de 1801 (2) sur la course (art. 24), l'ordonnance de l'Autriche du 7 août 1803 (3) (art. 4) et celle de la Suède du 21 janvier 1804 (4) (art. 8). Le décret suédois du 8 avril 1854 (5) (art. 6) ajoute à la prohibition des soldats celle des dépêches. L'ordonnance de l'Italie du 20 juin 1866 (6) range au nombre des « objets qui constituent la contrebande de guerre: les troupes de terre ou de mer, régulières ou volontaires;... les dépêches et correspondances officielles ». L'article 7 de la déclaration russe du 14/26 mai 1877 (7) porte: « Sont assimilés à la contrebande de guerre les articles suivants interdits aux neutres: le transport des troupes ennemies, celui des dépêches et de la correspondance officielle de l'ennemi... » Ces dispositions se retrouvent dans le règlement des prises russe du 27 mars 1895 (8) (art. 11), dans les instructions du gouvernement espagnol du 24 avril 1898 (9) et du gouvernement américain du 20 juin de la même année (10), ainsi que dans le Code de la guerre navale des

(1) Martens, t. III, p. 16.
(2) J. D. I. Pr., 1898, p. 521.
(3) Martens, *Rec.*, t. VIII, p. 106.
(4) *Id.*, *ibid.*, p. 112.
(5) Kleen, *De la contrebande de guerre*, p. 230, note 1.
(6) Testa, *Droit public international maritime*, p. 302.
(7) R. D. I, 1877, p. 138.
(8) R. G. D. I., t. IV, Documents., p. 7.
(9) R. G. D. I., t. V, Documents, p. 10-11.
(10) R. G. D. I., t. V, Documents, p. 14.

États-Unis de 1900 (1). Elles sont enfin reproduites par le récent règlement russe du 27 février 1904 (2).

La qualification de contrebande appliquée aux transports de soldats et de dépêches est absolument inexacte même avec l'atténuation qu'on a essayé d'y apporter avec les mots « quasi » ou « analogue ». La notion même de la contrebande veut que les choses comprises sous cette dénomination soient des marchandises auxquelles ne peuvent être assimilés ni les soldats ni les dépêches. Si dans celles-ci on trouve un élément matériel qui peut les faire ressembler à des *objets*, cet élément est sans importance comparé à l'élément intellectuel qui en constitue l'essence même. Une lettre ou une dépêche n'est pas une marchandise, c'est-à-dire un article susceptible d'être acheté et vendu, c'est la communication rendue tangible de deux intelligences et de deux volontés. D'autre part, pour que le transport de la contrebande soit interdit, il faut qu'il soit fait à destination de l'ennemi. On verra que cette condition n'est pas suffisante pour le transport de dépêches qui doit avoir pour point de départ un port de l'ennemi. Enfin, la peine de la confiscation, spéciale au cas de contrebande, ne peut être appliquée aux militaires frauduleusement transportés.

Les transports de troupes ou de dépêches ennemies constituent des délits particuliers de neutralité, à la différence des transports de contrebande qui ne sont que de simples opérations commerciales que l'ennemi arrête et réprime par mesure de légitime défense. Lawrence les a très bien caractérisés en se servant de l'expression de

(1) R. G. D. I., 1902, Documents, p. 1.

(2) *Journal des Débats*, n° du 1er mars 1904. « Sont interdits aux États neutres : Le transport des troupes ennemies, la transmission de dépêches et de lettres ennemies, la remise de navires de guerre et de transports à l'ennemi... » Le document parle d'*États neutres*; il aurait été plus exact de mettre *sujets neutres*.

« services contre la neutralité » *(unneutrals services)*. Ce sont des considérations d'ordre militaire et non l'appât de bénéfices devant résulter d'une aventure commerciale qui inspirent la conduite d'expéditions de ce genre. Le navire « ne se fait pas l'instrument d'une affaire dont le contre-coup n'atteint qu'indirectement l'ennemi, il se fait le complice d'un acte de guerre dirigé contre lui. Si l'attrait du gain peut être l'unique mobile de sa complicité, il n'en reste pas moins que l'aide qu'il procure à l'un des belligérants est d'un tout autre ordre que le transport de contrebande de guerre; il revêt un caractère plus grave et une teinte d'hostilité beaucoup plus accentuée [1]. »

Le Manuel des prises britannique a évité d'employer les expressions de « contrebande » ou analogues » de la contrebande ». Son chapitre VII qui traite la question des transports interdits est intitulé : « Vaisseaux neutres agissant au service de l'ennemi. » M. Kleen a, de son côté, bien marqué la différence entre la contrebande et les transports de troupes et de dépêches en comprenant ces derniers sous la rubrique spéciale de « Transports interdits ». L'Institut de droit international a adopté cette terminologie, et dans son Règlement sur la contrebande, voté à la session de Venise en 1896, il distingue la contrebande de guerre proprement dite d'une part et les transports interdits de l'autre. C'est de cette dénomination de « Transports interdits » que nous nous servirons pour désigner les transports de troupes, de diplomates et de dépêches effectués par les neutres au détriment d'un belligérant.

[1] Dupuis, *op. cit.*, p. 282.

SECTION II

Transports réputés interdits.

Sont interdits sous certaines conditions que nous déterminerons les transports d'agents diplomatiques, de militaires et de dépêches effectués par un neutre au détriment d'un belligérant.

Mais avant d'examiner chacun de ces transports, il faut noter la difficulté de tenir la balance égale entre le droit des neutres de conserver leurs relations avec les belligérants et leur devoir de respecter l'obligation primordiale de la neutralité en ne se mettant pas au service de ces mêmes belligérants.

En principe, les neutres peuvent continuer les services réguliers de transports et de communications terrestres ou maritimes qui existaient avant la guerre entre eux et les belligérants, pourvu que ces services gardent le caractère strictement pacifique qu'ils avaient alors. Les belligérants n'ont un droit de répression que si le transport neutre a lieu spécialement pour le compte et par l'ordre de leur ennemi en tant que belligérant et pour son service, ce qui est le cas lorsqu'un navire neutre est affrété par un gouvernement belligérant pour un transport de troupes, et même, comme nous le verrons, lorsqu'un paquebot neutre d'une ligne régulière perd son caractère pacifique en prenant au nombre de ses passagers des militaires ennemis dont la qualité ne saurait être ignorée.

1° Transport de diplomates.

Le belligérant n'a pas le droit de mettre obstacle aux relations diplomatiques existant entre son adversaire et les puissances neutres; c'est dire que, quelle que soit leur

nationalité, les diplomates doivent, malgré la guerre, pouvoir continuer à aller et venir en toute liberté entre les pays neutres et les pays belligérants. Les diplomates des États neutres sont inviolables partout où ils se trouvent, aussi bien sur le terrain des hostilités que sur la haute mer ou sur le territoire de la puissance auprès de laquelle ils sont accrédités.

Les diplomates des belligérants jouissent d'une immunité moins absolue. Ils peuvent être faits prisonniers sur le théâtre de la guerre ou sur n'importe quel point du territoire de leur pays. Mais sur le sol du pays neutre, en haute mer couverts par le pavillon neutre, ils sont inviolables. Les navires neutres peuvent les transporter librement ainsi que leurs dépêches, non seulement entre pays neutres, mais encore entre un port neutre et un port belligérant ou entre un port belligérant et un port neutre. Par diplomates, il faut entendre tous les agents du service diplomatique : ambassadeurs, ministres, attachés, courriers et même les consuls.

Cette garantie de libre voyage s'applique alors même que ces envoyés seraient chargés auprès d'un gouvernement neutre d'une mission relative à la guerre, par exemple de négociations destinées à amener celui-ci à prendre part aux hostilités. Les pourparlers entre belligérant et neutre ne constituent pas une infraction aux règles de la neutralité que doit observer l'État pacifique. L'autre adversaire serait donc mal venu de les entraver, d'autant que le plus souvent il est incapable d'en apprécier la nature exacte.

Ces principes généralement admis aujourd'hui ont été surtout affirmés dans la célèbre affaire du *Trent* que nous croyons utile de rappeler.

Pendant la guerre de Sécession, deux commissaires

des États confédérés du Sud, MM. Mason et Slidell, ayant réussi à gagner la Havane, s'embarquèrent dans ce port sur le paquebot-poste anglais le *Trent*, à destination de Southampton. Ils étaient chargés par leur gouvernement d'une mission importante auprès des différentes puissances européennes, notamment de solliciter la reconnaissance de l'indépendance de la Confédération et de se procurer des ressources financières.

Le *Trent* approchait de Nassau lorsqu'il fut arrêté par le croiseur fédéral *San Jacinto*.

Les agents sudistes furent enlevés, ainsi que leurs secrétaires, et malgré les protestations du capitaine anglais, conduits à bord du bâtiment américain. Leurs papiers, cachés par d'autres passagers, ne purent être découverts. Le *Trent* fut ensuite laissé libre de continuer sa route.

L'Angleterre adressa aussitôt au gouvernement de Washington une énergique protestation contre cet acte de violence et réclama la mise en liberté immédiate des quatre prisonniers. Dans un rapport adressé au secrétaire du département de la marine, le capitaine Wilkes, commandant du *San Jacinto*, reconnaissait lui-même n'avoir trouvé ni dans les arrêts des tribunaux de prises anglais ni dans les publicistes qu'il avait consultés, Vattel, Kent et Wheaton, aucun précédent qui pût justifier son procédé, et il essayait de l'excuser en considérant les diplomates comme des dépêches personnifiées [1]. Ce point de vue était absolument faux, car le droit international n'a jamais identifié les diplomates et les dépêches, et, en eût-il été autrement, la saisie n'aurait pu s'appliquer à un transport de dépêches opéré entre deux pays neutres, sous pavillon neutre.

[1] V. Gessner, *op. cit.*, p. 121.

Dans sa réponse à lord Lyons, le secrétaire du département des affaires étrangères, M. Seward, donna, comme autre argument justificatif que les transports d'agents des belligérants sont interdits au même titre que ceux des militaires; que ces transports constituent de la contrebande, parce que, étymologiquement parlant *(contrabando)*, celle-ci désigne tous les objets défendus, soit personnes, soit choses(1). Cette affirmation ne reposait sur aucun fondement. Le transport des diplomates n'est pas prohibé sous les mêmes conditions que celui des militaires, et les uns pas plus que les autres ne sont contrebande. En leur reconnaissant même cette qualité, ils ne seraient pas saisissables sur un navire neutre en cours de route entre deux ports neutres et sans destination ennemie.

La dernière raison alléguée que les agents capturés étaient *suspects* de porter des dépêches n'est pas plus soutenable. On n'a pas réussi à découvrir ces dépêches, et les eût-on trouvées, elles n'auraient pu servir à justifier le coup de force reproché au capitaine Wilkes, car le transport des dépêches est libre entre deux ports neutres et sous pavillon neutre.

Le *Trent* eût été aussi bien insaisissable au cas où il aurait eu un port ennemi comme point de départ. Le transport d'agents non militaires est en effet autorisé entre un port neutre et un port belligérant ou *vice-versa*. Quand bien même enfin ce transport eût été illégal, le capitaine américain commettait un délit en s'emparant de force des passagers suspects. Tout ce qu'il pouvait faire, c'était conduire le navire dans un port de l'Union où l'affaire aurait été soumise à un tribunal de prises.

(1) V. Kleen, *op. cit.*, p. 235-236, note 2.

Il a essayé d'expliquer sa conduite en prétendant que l'effectif réduit de son équipage ne lui permettait pas de remplir cette formalité et que, d'autre part, il voulait éviter de causer aux passagers du *Trent* un retard préjudiciable. Ces excuses sont inadmissibles, car le capteur ne peut à son gré changer les règlements internationaux, et il doit prendre les mesures nécessaires à l'exercice de son droit de prise sous peine de perdre celui-ci (1).

Tout en essayant de justifier le procédé de son officier, le gouvernement fédéral reconnut que celui-ci avait agi sous sa propre responsabilité et, faisant droit aux réclamations de l'Angleterre, il ordonna la mise en liberté de MM. Mason et Slidell et de leurs secrétaires. Malgré la satisfaction ainsi accordée, le *Foreign Office*, dans une note de lord Russell à lord Lyons, crut bon de réfuter les arguments présentés par M. Seward et de faire un exposé des principes qui guideraient sa conduite en cas d'éventualités semblables. Il déclarait donc que le transport d'agents diplomatiques et de leurs dépêches à destination d'un pays neutre ne pouvait être assimilé à de la contrebande et que jamais une autorité anglaise pas plus qu'une autorité américaine n'a soutenu la doctrine « que des hommes ou des dépêches puissent être capturés par l'ennemi pendant un tel voyage, à bord d'un tel navire neutre, à titre de contrebande de guerre » (2). Il montrait enfin le préjudice que causerait non seulement aux intérêts privés, mais encore aux intérêts publics des gouvernements neutres, une telle prétention, si elle était admise. On en arriverait à entraver les services réguliers de paquebots entre pays neutres.

(1) V., pour l'affaire du *Trent*, Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2812 et suiv. — Hautefeuille, *Questions de droit maritime international*, p. 277 et suiv. — Kleen, *op. cit.*, p. 235, note 2.

(2) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2817, p. 92.

D'autres États neutres avaient joint leurs protestations à celles de l'Angleterre. M. Thouvenel, ministre français des affaires étrangères, dans une note adressée à M. Mercier, chargé d'affaires à Washington, critiquait vivement la manière d'agir du gouvernement américain. Après avoir, lui aussi, fait ressortir le caractère neutre du port de départ et du port de destination du navire arrêté, il ajoutait : « S'il était admissible que, dans de telles conditions, le pavillon neutre ne couvrît pas complètement les personnes et les marchandises qu'il transporte, son immunité ne serait plus qu'un vain mot; à chaque instant, le commerce et la navigation des puissances tierces auraient à souffrir de leurs rapports innocents ou même indirects avec l'un ou l'autre des belligérants; ces derniers ne se trouveraient plus seulement en droit d'exiger d'un neutre une entière impartialité, de lui interdire toute immixtion aux actes d'hostilité; ils apporteraient à sa liberté de commerce et de navigation des restrictions dont le droit international moderne s'est refusé à admettre la légitimité. On en reviendrait, en un mot, à des pratiques vexatoires contre lesquelles, à d'autres époques, aucune puissance n'a plus vivement protesté que les États-Unis [1]. »

Le transport des agents ou courriers du service diplomatique des belligérants n'est interdit que sur le territoire des belligérants, entre leurs possessions et entre eux et leurs alliés respectifs. Encore faut-il cette condition restrictive que le transport ait lieu en dehors du trafic régulier et ordinaire. C'est la solution adoptée par l'Institut de Droit international en 1896. L'art. 6 de son règlement de la contrebande, placé sous la rubrique : « Ser-

[1] Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2819, p. 95.

vices de transports, » décide : « Il est défendu d'attaquer ou empêcher le transport de diplomates ou courriers diplomatiques : 1° neutres; 2° accrédités auprès de gouvernements neutres; 3° naviguant sous pavillon neutre entre des ports neutres ou entre un port neutre et le port d'un belligérant. Au contraire, le transport des diplomates d'un ennemi accrédités auprès de son allié est, sauf le trafic régulier et ordinaire, interdit : 1° sur les territoires et eaux des belligérants; 2° entre leurs possessions; 3° entre les belligérants alliés (1). »

Les navires neutres, même transportant des diplomates sur les territoires et eaux des belligérants, entre leurs possessions ou entre leur territoire et celui de leurs alliés, ne peuvent donc être capturés que s'ils ont été spécialement affrétés à cet effet ou s'ils ont modifié leur itinéraire habituel pour opérer le transport illicite, ou enfin si, ordinairement affectés au service des marchandises, ils ont pris par exception à leur bord ces passagers compromettants. Lorsqu'ils font un service régulier et permanent entre les possessions d'un belligérant ou entre les territoires de deux belligérants alliés, les navires neutres ne peuvent être arrêtés en haute mer sous le prétexte qu'ils ont à bord des agents diplomatiques au service de l'ennemi. Les belligérants conservent naturellement la faculté d'empêcher, au moyen d'un blocus régulier, ces transports d'arriver à destination, ainsi que celle d'interrompre les services sur les districts qu'ils occupent militairement.

Le Manuel des prises britanniques ne fait, au contraire, aucune distinction selon que le navire neutre accomplit un service régulier ou est l'objet d'une affectation particulière (2).

(1) A. I. D. I., t. XV, p. 232.
(2) Dupuis, *op. cit.*, p. 284, *in fine*.

La légalité et l'inviolabilité des transports de diplomates effectués par des navires neutres de ou à un pays neutre ont été reconnues par la jurisprudence des tribunaux de prises et par la grande majorité des auteurs contemporains (1). A peu près seul de son opinion, Phillimore semble accorder au belligérant le droit d'arrêter un ministre ennemi en voyage (2).

On s'est demandé, notamment lors de la capture du *Minerva*, si les fonctionnaires ennemis non militaires devaient être assimilés aux agents diplomatiques. Le *Minerva*, steamer du Lloyd autrichien, fut capturé pendant la guerre gréco-turque de 1897, dans le golfe de Salonique, par un croiseur grec. En plus de la contrebande, il avait à bord des soldats et des fonctionnaires ottomans et il allait d'un port ennemi à un autre port ennemi. Le gouvernement grec mit en liberté, après un mois de captivité, les fonctionnaires qui étaient des agents des douanes, sans aucun caractère militaire. Nous pensons que les fonctionnaires civils doivent bénéficier de l'immunité accordé aux diplomates et ne sont passibles de capture que dans les cas exceptionnels où le transport de ces derniers est interdit. La jurisprudence anglaise est plus rigoureuse. Elle prohibe le transport des fonctionnaires civils qui voyagent pour le service de l'ennemi et aux frais de son trésor (3). Ce point de vue s'est manifesté entre autres dans l'affaire de l'*Orozembo* (4). Pendant la guerre du Transvaal, l'Angleterre ne fit pas obstacle au voyage en Europe du président Krüger qui s'était embarqué sur le *Gelderland*, navire de la marine royale

(1) V. entre autres : Vattel, *op. cit.*, l. IV, ch. VII, § 85. — Woolsey, *op. cit*, § 199. — Bluntschli, *op. cit.*, § 817; Gessner, *op. cit.*, p. 121-122; et pour la jurisprudence des cours de prises, Robinson, *op. cit.*, t. VI, p. 461.

(2) Phillimore, *op. cit.*, t. III, p. 368. Cité par Gessner, *op. cit.*, p. 122, note 1.

(3) Dupuis, *op. cit.*, p. 283.

(4) V. Calvo, *op. cit.*, t. V, p. 76, § 2799.

hollandaise, mis gracieusement à sa disposition par le gouvernement des Pays-Bas. Le vénérable chef d'État était le premier représentant diplomatique de son pays, et il devait bénéficier de l'inviolabilité dont jouissent les diplomates transportés sur un navire neutre et se rendant dans un pays neutre (1).

2° Transport de troupes.

Le transport de diplomates pour le compte de l'ennemi n'est interdit qu'exceptionnellement, parce qu'il présente un caractère essentiellement pacifique et s'accorde avec le droit qu'a tout État belligérant de conserver ses relations pacifiques avec les neutres. Il n'en est pas de même pour les transports de troupes. On se trouve là en présence d'opérations d'ordre purement militaire. Ces transports ne peuvent avoir pour but que la participation directe aux hostilités de la part des passagers qui sont des soldats, c'est-à-dire des *gens de guerre* dont le caractère belliqueux est incontestable. D'autre part, les neutres sont intéressés au maintien de leurs relations diplomatiques avec les belligérants, tandis qu'il leur est indifférent de voir interdire les transports de troupes belligérantes. Aussi les transports de troupes sont-ils prohibés dans une mesure beaucoup plus étendue. La restriction n'est pas limitée à ceux effectués en territoire ennemi, mais s'étend à tous les transports, même à ceux opérés entre un port neutre et un port belligérant ou entre deux ports neutres. Le caractère hostile inhérent à cette catégorie de transports subsiste en quelque lieu que ce soit, car on peut toujours raisonnablement supposer que les mouvements et déplacements des troupes belligérantes concou-

(1) V. Despagnet, *Chronique de la guerre sud-africaine* (R. G. D. I., 1901, p. 618 et suiv.).

rent tous à les amener à l'endroit qui leur a été assigné en vue de leur rôle tactique.

Ce but apparaît nettement lorsque le transport a lieu d'un port ennemi à destination du théâtre des hostilités. Il est moins visible, mais peut exister cependant au même degré, lorsque le transport est opéré d'un port neutre à un point du territoire belligérant. Il est possible, dans ce cas, que le navire parti du port neutre conduise au belligérant des militaires déjà à son service, des troupes ou auxiliaires enrôlés contrairement à la neutralité. Mais, si l'on ne suppose pas une destination neutre simulée et choisie en vue de cacher la véritable destination ennemie, il est difficile de voir la raison d'être d'un transport de troupes belligérantes entre deux ports neutres.

Le § 7 du Règlement de l'Institut de Droit international porte : « Sont interdits les transports de troupes, militaires ou agents de guerre d'un ennemi : 1° dans les eaux d'un belligérant ; 2° entre leurs autorités, ports, possessions, armées ou flottes ; 3° — lorsque le transport se fait pour le compte ou par l'ordre ou le mandat d'un ennemi, ou bien pour lui amener soit des agents avec une commission pour les opérations de la guerre, soit des militaires étant déjà à son service, ou des troupes auxiliaires ou enrôlées contrairement à la neutralité, — entre ports neutres, entre ceux d'un neutre et ceux d'un belligérant, d'un point neutre à l'armée ou à la flotte d'un belligérant » (1).

Les belligérants doivent éviter autant que possible d'infliger aux neutres des vexations et des tracasseries inutiles. Sous peine d'entraver sérieusement les commu-

(1) A. I. D. I., t. XV, p. 232.

nications internationales, ils atténueront, autant que possible, leurs mesures de police et de surveillance à l'égard des personnes voyageant sur les lignes régulières de paquebots affectées au service des voyageurs et reliant directement deux pays neutres ou un pays neutre et un pays belligérant. En fait, ces navires sont à peu près dans l'impossibilité d'être utilisés par un belligérant pour le transport de ses troupes. Les États neutres sont tenus, en vertu de leurs devoirs de neutralité, de s'opposer à l'embarquement dans leurs ports d'expéditions organisées et armées pour le compte d'un belligérant et de ne pas tolérer que les troupes de celui-ci, bien que dirigées en réalité sur le théâtre de la guerre, se servent de ces ports comme d'une étape en vue de tromper l'ennemi sur leur véritable destination. Pour être de quelque utilité, le paquebot serait obligé de se détourner de son itinéraire habituel et il perdrait par là l'immunité relative dont il bénéficie. Seuls quelques officiers en congé, très difficiles à reconnaître sous un costume civil et sous un nom d'emprunt, peuvent se glisser au nombre des passagers ordinaires. Quoi qu'il en soit, on ne doit pas envisager comme une condition de l'illégalité d'un transport le fait que le navire a été frété exprès par l'ennemi. Le belligérant conserve le droit d'arrêter un bâtiment en trafic régulier, s'il transporte des soldats enrôlés et déjà organisés. Il y a néanmoins atténuation de la culpabilité si le transport s'est effectué en la forme ordinaire, c'est-à-dire si les militaires étaient mêlés aux autres passagers, sans que l'on puisse facilement les en distinguer.

Le navire, même d'une ligne régulière, qui aura été spécialement affrété par l'ennemi pour le transport de ses troupes, sera au contraire passible d'une condamnation sévère. Cependant, en dehors d'une nécessité absolue,

c'est-à-dire sauf le cas de résistance, les croiseurs belligérants doivent éviter de recourir à une destruction barbare comme l'a été celle du transport anglais le *Kowshung*, pendant la guerre sino-japonaise (1894).

Sous le nom de militaires ou de soldats, on doit, d'après M. Kleen, comprendre tous les individus ou fonctionnaires « relevant de l'administration de la défense nationale (troupes ou personnes) soit sur terre, soit sur mer, combattants et autres, à l'exception des malades, blessés ou naufragés, ainsi que du personnel de la Croix-Rouge » (1).

On ne saurait considérer comme illicite le transport de personnes qui ne sont pas encore au service militaire actif d'un belligérant, bien qu'elles aient l'intention d'y entrer, et qu'elles se rendent dans ce but sur le théâtre de la guerre. Elles n'ont pas encore le caractère de soldats, et le transporteur neutre ne saurait deviner les intentions des passagers embarqués à bord de son navire. M. Dudley-Field estime pourtant que l'intention de prendre part aux hostilités suffit pour modifier le caractère pacifique du passager. « Les personnes sont, dit-il, contrebande de guerre, lorsqu'elles sont revêtues de la qualité de militaires au service de la nation ennemie, ou lorsqu'elles sont en route dans un but militaire afin de venir en aide à cette nation, mais dans ces cas seulement (2). »

Les nationaux d'un État belligérant, inscrits sur les contrôles d'une catégorie quelconque de l'armée de réserve et appelés sous les drapeaux dans leur pays, peuvent-ils être assimilés à des soldats? Le cas s'est produit en 1870. Lorsque éclata la guerre franco-alle-

(1) Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 461, note 1.
(2) Dudley-Field, *Projet d'un code international*, § 853.

mande, de nombreux Allemands en résidence aux États-Unis, faisant partie de la landwehr, s'embarquèrent sur des paquebots anglais à destination d'un port neutre d'Europe, pour rejoindre de là les dépôts de leurs régiments. On a soutenu que ces hommes étaient de véritables soldats et que leur transport constituait une violation de la neutralité (1). Cette opinion nous semble exagérée. Les citoyens belligérants appelés sous les armes sont bien des soldats futurs et éventuels, mais ils ne le sont pas dans leur état actuel. Ils doivent pour cela être enrôlés, armés, équipés, organisés. Tous les traités qui ont envisagé l'éventualité des transports de soldats ont bien spécifié que ceux-ci devaient être actuellement ou effectivement au service de l'ennemi (2). Cette manière de voir est partagée par un certain nombre d'auteurs (3). L'âge est un critérium absolument insuffisant du caractère militaire. De nos jours, à peu près partout, les citoyens font partie de l'armée de vingt à quarante-cinq ans. Ira-t-on arrêter tous les navires neutres sur lesquels se trouvent des nationaux ennemis dans la force de la jeunesse ou de l'âge mûr? Ce serait abusif, d'autant plus que l'âge ne fait pas le soldat et constitue seulement une condition nécessaire, mais non suffisante pour le devenir.

L'Institut de Droit international a décidé fort sagement

(1) Calvo, *op. cit.*, t. IV, § 2622.

(2) V. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 464.

(3) V. entre autres Bluntschli, *Droit international codifié*, § 816. « Le transport d'émigrants paisibles n'est pas interdit par les lois de la guerre, même lorsque ces personnes ont l'intention de s'enrôler dans l'armée de l'un des belligérants. » —Fiore, *Droit international codifié*, § 1220. « On ne considérera pas comme se livrant à la contrebande de guerre, le bâtiment neutre qui volontairement aurait accepté les nationaux de l'un ou l'autre belligérant, résidant à l'étranger et faisant retour dans leur patrie à raison de la survenance de la guerre. Cette règle ne fléchira pas quand bien même il y aurait des raisons sérieuses de penser qu'ils reviennent pour prendre part aux hostilités. »

dans le § 7 *in fine* de son Règlement: « L'interdiction ne s'étend pas au transport de particuliers qui ne sont pas encore au service militaire d'un belligérant, lors même qu'ils auraient l'intention d'y entrer, ou qui font le trajet comme simples voyageurs sans connexité manifeste avec le service militaire [1]. »

Nous avons vu que le Règlement de l'Institut assimile au transport de soldats, celui « d'agents avec une commission pour les opérations de la guerre ». Certaines personnes, bien que n'appartenant pas à l'armée et n'étant pas des militaires proprement dits, peuvent cependant contribuer dans une large mesure au succès des opérations militaires de l'ennemi. Tels sont par exemple les mécaniciens et les ingénieurs engagés pour organiser des arsenaux, construire des navires, élever des fortifications ou faire bénéficier les armements d'une invention nouvelle. Lorsqu'il n'est pas possible de douter du caractère hostile de leurs fonctions éventuelles, il est permis d'assimiler ces personnes à des officiers du génie au service de l'ennemi.

Lors de la guerre sino-japonaise (1894), deux industriels anglais, MM. Howie et Brown, qui allaient apporter au gouvernement chinois une prétendue invention en matière de torpille, avaient pris passage sur le paquebot-poste français le *Sydney* de la Compagnie des Messageries maritimes. Les autorités japonaises averties firent visiter le navire à Kobé et, après la découverte de papiers compromettants qui ne laissaient aucun doute sur la qualité et la mission des deux passagers, elles ordonnèrent leur arrestation, puis les remirent en liberté sur parole.

[1] A. I. D. I., t. XV, p. 282.

Le belligérant a le droit indéniable d'arrêter sur des bâtiments neutres des individus soupçonnés d'être engagés par l'ennemi en vue d'opérations hostiles. Mais, dans la pratique, l'application de ce droit soulève les plus grandes difficultés. Elle est dangereuse et menaçante pour le commerce neutre à cause de la presque impossibilité où sont les officiers des croiseurs belligérants de constater l'identité et la qualité des passagers suspects. Comme on l'a fait observer, « il faudra une véritable inquisition, inquisition toujours très gênante et souvent blessante, pour s'assurer de leur présence ou de leur absence relativement à un navire donné (1). »

Plusieurs publicistes ont essayé de faire dépendre la gravité de la violation de neutralité du nombre de soldats transportés en montrant l'absurdité de traiter avec la même rigueur le transport de quelques soldats isolés et celui d'un régiment. C'est là une considération paradoxale, car il est bien difficile de graduer la culpabilité des transports suivant l'effectif des soldats transportés et d'attribuer au délit des conséquences proportionnées à leur nombre plus ou moins grand. Le transport d'un seul officier de talent constitue pour l'ennemi un secours plus considérable que celui d'un gros corps de troupes. Il est impossible, d'autre part, de déterminer d'une manière absolue le nombre minimum de soldats qu'il est permis de transporter. « Par troupe, dit Bluntschli, on doit entendre non seulement de grands corps d'armée, mais aussi un petit nombre de soldats, avec un sous-officier par exemple. » Mais quel nombre? Il serait arbitraire et illogique de le fixer, car un transport n'est pas inoffensif ou dangereux, illicite ou permis suivant qu'il comprend un homme de plus ou de moins.

(1) R. G. D. I., 1895, Chronique de la guerre sino-japonaise, p. 130.

Il est préférable de ne pas distinguer et de parler simplement de militaires(1). L'article 24 de l'avant-projet du Règlement présenté par MM. Kleen et Brusa était rédigé dans ce sens : « Le fait qu'un transport militaire est interdit ou licite ne dépend pas du nombre des individus transportés(2). » L'Institut de Droit international n'a pas reproduit cette disposition dans son Règlement.

Dans l'affaire de l'*Orozembo*, navire de nationalité nord-américaine, condamné pour avoir transporté à destination de Batavia trois officiers supérieurs hollandais, le juge sir W. Scott considéra comme indifférent le nombre des passagers prohibés(3).

En droit, le transport d'un seul officier ou homme de troupe est donc illicite et peut donner lieu à la saisie du navire neutre. Il ne s'ensuit pas qu'en pratique le belligérant soit toujours tenu d'appliquer la loi avec la même rigueur. La répression d'un délit peut être inutile en raison de son insignifiance : « De même qu'il serait ridicule de capturer un navire pour avoir transporté *un* fusil à un port belligérant, quand même la lettre de la loi de contrebande permettrait une persécution aussi pédante, de même il ne viendrait à l'idée de personne de se saisir d'un navire à cause du transport d'un simple soldat ou matelot(4). »

Le neutre peut-il faire valoir, comme atténuation de sa responsabilité, son ignorance de la nature du transport et la violence, le dol ou la ruse dont il a été victime ?

Hall et Lawrence estiment que, lorsque le navire n'a

(1) Wheaton, *Éléments de droit international*, p. 161. — Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, p. 162 et suiv. — Phillimore, *Commentaries*, t. III, p. 459, § 274. — Woolsey, *op. cit.*, § 199.

(2) A. I. D. I., t. XIV, p. 40.

(3) Calvo, *op. cit.*, t. V, p. 76, § 2799.

(4) Kleen, *De la contrebande de guerre*, p. 247.

fait l'objet d'aucun contrat avec le gouvernement belligérant, « il y a lieu de rechercher si le capitaine ou l'armateur ont connu ou du moins ont pu et dû connaître le caractère illicite des personnes ou des dépêches recueillies à bord (1). »

D'après Wheaton, Ortolan et Kleen, l'ignorance du caractère illicite des passagers ne saurait effacer le délit, car les intérêts du belligérant sont lésés, malgré l'absence d'intention; tout au plus peut-elle diminuer sa responsabilité. Encore faut-il que cette ignorance ne résulte pas d'une négligence à prendre les informations indispensables. C'est d'ailleurs au capitaine neutre à prouver son ignorance et à établir les circonstances susceptibles de l'excuser, même lorsque cette ignorance a pour cause le dol ou la ruse des passagers.

On a considéré comme contraire à la justice de rendre ainsi les neutres responsables de transports qu'ils ont été contraints d'opérer par la violence (2). Il est cependant logique que le navire neutre ne puisse se soustraire aux mesures de rigueur auxquelles l'expose son affectation à un service hostile (3). La responsabilité du transporteur est susceptible d'être atténuée, dans une certaine mesure, par la contrainte morale que le belligérant exerce sur lui à l'aide de menaces ou de violences, elle n'est jamais supprimée, car la faculté de résister reste toujours possible. D'autre part, en fait, c'est toujours le neutre qui effectue le transport pour le compte du belligérant.

(1) Dupuis, *op. cit.*, p. 292.

(2) Heffter, *op. cit.*, § 161 *a*. — Gessner, *op. cit.*, p. 112, 115, 160. — Hall, *op. cit.*, p. 590 et suiv. — Fiore, *Nouveau Droit internat. public*, 2e édit., t. III, § 1602.

(3) Kleen, *op. cit.*, p. 268. — Wheaton, *op. cit.*, § 25. — Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. II, p. 164-165. — Phillimore, *op. cit.*, t. III, § 272. — Robinson, *op. cit.*, t. IV, p. 256, 259; t. VI, p. 430, 436.

Lorsque, au contraire, le neutre se voit enlever la direction et la disposition de son navire, — au moyen par exemple de l'exercice du droit d'angarie, — il est évident qu'il ne doit pas être rendu responsable d'une infraction qu'il n'a pas commise. Mais le caractère illicite du transport ainsi opéré sans sa volonté subsiste quand même par rapport au belligérant lésé qui conserve le libre usage de son droit de légitime défense, d'autant mieux que le navire neutre peut alors être considéré comme en possession de l'ennemi. « On ne saurait exiger d'un belligérant qu'il s'abstienne d'appliquer, contre un navire qui dans les mains de l'ennemi ou de ses agents rend à celui-ci des services de transport, les moyens admis et autorisés de coercition qu'il aurait eu le droit d'employer contre ce navire s'il eût été dans des mains *neutres*, par le seul motif que le navire a passé en d'autres mains par suite d'un événement que le neutre n'a pas provoqué (1). »

Les neutres doivent maintenir et défendre leur neutralité contre le belligérant qui tente à leur détriment de semblables vexations, et non pas implorer l'indulgence du belligérant adverse qui ne fait que se défendre contre les mêmes abus. Le reproche de laisser punir un acte involontaire disparaît, si on reconnaît au neutre le droit d'exiger réparation, non seulement de la violence elle-même, mais encore de tous les préjudices et dommages résultant indirectement de l'exercice par l'adversaire de son droit de saisie et de prise (2), et si, comme le demande M. Kleen, on n'applique pas la *confiscation* au navire neutre lorsque la violence a été vraiment irrésistible (3).

(1) Kleen, *op. cit.*, p. 268.
(2) V. Kleen, *op. cit.*, p. 267-268.
(3) V. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, p. 480 et suiv.
Le cas du *Cagliari*, qui est quelquefois cité comme exemple de transport forcé,

3° Transport de dépêches.

Le transport de dépêches constitue dans certains cas une aide et un secours direct au même titre que le transport de troupes. Ainsi que l'a dit sir W. Scott, « par la transmission d'une dépêche, on peut dévoiler le plan entier d'une campagne et mettre en défaut tous les plans de l'autre belligérant... La transmission des dépêches est donc un service qui, à quelque degré qu'il existe, peut être considéré comme un acte des plus hostiles (1). »

« La plus petite dépêche, écrit de son côté Phillimore (2), peut suffire pour faire tourner la fortune de la guerre en faveur d'un belligérant. »

Par dépêches, il ne faut entendre ici que « les communications officielles entre personnes officielles » (3) et non les correspondances échangées entre particuliers alors même qu'il y serait question de la guerre. C'est la définition adoptée par l'Institut de Droit international et que l'on retrouve chez la majorité des auteurs (4). Fiore considère cependant comme interdit le « transport

est ici mal appliqué. Le *Cagliari* transportait non pas des soldats ou des troupes pour le compte d'un belligérant, mais des révolutionnaires allant, pour leur propre compte, essayer de soulever le royaume de Naples contre le gouvernement des Bourbons (1857). La question était de savoir si le capitaine et l'équipage d'un navire peuvent être rendus responsables d'actes de piraterie ou de sédition armée commis par des passagers qui se sont emparés du bâtiment par ruse ou par violence.

(1) Cité par Ortolan, *Diplomatie de la mer*, t. II, p. 235.

(2) *Commentaries*, t. III, § 271.

(3) *Règlement de l'Institut de Droit internat.*, § 8, al. 1, *in fine* (A. I. D. I., t. XV, p. 232).

(4) Le Manuel des prises britannique sous le nom de « dépêches de l'ennemi » interdit toutes « communications officielles, importantes ou non, entre officiers, militaires ou civils au service de l'ennemi, sur les affaires publiques de leur gouvernement ». *A manual of prize law*, ch. VII, n° 97. Rapporté par Dupuis, *op. cit.*, p. 283. — V. Phillimore, *op. cit.*, t. III, p. 456, § 271. — Gessner, *op. cit.*, p. 116.— Dudley-Field, *op. cit.*, p. 630, § 861.— Kleen, *De la contrebande de guerre*, p. 247.

des dépêches échangées entre un simple particulier et une autorité militaire des belligérants [1] ».

Le caractère officiel de la dépêche sera déterminé par sa forme extérieure, par l'adresse, les cachets, l'en-tête, etc. Il faut, nous semble-t-il, se contenter de ces particularités pour apprécier la nature officielle de la missive et ne pas exiger, avec quelques publicistes [2], que le contenu se rapporte à la guerre. Il est impossible de procéder à l'examen de celui-ci et à la constatation de sa nature officielle sans briser les scellés et violer le secret de la correspondance.

Le Manuel des prises britannique ainsi que la plupart des auteurs anglais condamnent indistinctement tous les transports de dépêches officielles des belligérants, sans avoir égard au point de départ ou à la destination. Seules bénéficient d'une immunité spéciale les communications officielles du gouvernement ennemi avec ses ambassadeurs ou consuls résidant en pays neutre, parce qu'on présume qu' « elles concernent les affaires de l'État neutre et sont par suite d'un caractère pacifique » (3).

La tendance nouvelle de la doctrine continentale a été au contraire de réduire au strict minimum le droit du belligérant à saisir les correspondances ennemies. Les États sont trop intéressés à la liberté et à la rapidité de leurs communications pour permettre aux belligérants de troubler celles-ci dans le seul but de rechercher et d'intercepter quelques dépêches d'une importance plus ou moins discutable.

(1) Fiore, *Droit intern. codifié*, p. 383-384, art. 1210.

(2) Gessner, « Le contenu de la dépêche doit se rapporter à la guerre, » *op. cit.*, p. 161, 116-118. — Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2801. — Bluntschli, *op. cit.*, art. 803 *d*, note 5. — Dudley-Field, *op. cit.*, § 861. — Hall, *op. cit.*, § 249. — Perels, *op. cit.*, p. 287. — Fiore, *op. cit.*, art. 1210, *in fine*. — Wildman, *op. cit.*, t. II, p. 237-238.

(3) *Manual of prize law*, ch. VII, nos 88, 90, 96, 99. V. Dupuis, *op. cit.*, p. 283.

L'Institut de Droit international ne reconnaît comme prohibé que le transport de dépêches opéré par un navire neutre qui n'est pas ordinairement affecté au service postal, entre « deux autorités de l'ennemi qui se trouvent sur quelque territoire ou navire lui appartenant ou occupés par lui » (1).

Donc, sont permis aux neutres et ne peuvent être empêchés :

1° *Le transport des dépêches d'un belligérant entre territoires neutres.*

On doit envisager uniquement les points de départ et d'arrivée du navire transporteur. Peu importe l'itinéraire de la dépêche antérieurement au point de départ neutre et postérieurement au point d'arrivée également neutre. C'est la solution adoptée dans l'affaire du *Rapide* (2).

2° *Le transport des dépêches d'un belligérant entre un point neutre et un point soumis à l'autorité d'un belligérant et inversement.*

Les autorités belligérantes conservent le libre droit de correspondance avec leurs agents diplomatiques en résidence sur le territoire neutre tout comme ceux-ci et les autorités neutres sur le territoire neutre avec les pays belligérants. Pour refuser ce privilège aux envoyés belligérants, on ne saurait invoquer la fiction d'exterritorialité en vertu de laquelle la résidence d'un ambassadeur est réputée faire partie du territoire de son pays. L'exterritorialité implique l'exemption de la juridiction, mais non pas de la protection de l'État neutre. Peu importe, en outre, que les agents du belligérant à l'étranger y soient en résidence temporaire et non permanente.

Pas plus que pour les dépêches circulant entre pays

(1) A. I. D. I., t. XV, p. 232, *Règlement de la contrebande*, § 8.
(2) Calvo, *op. cit.*, t. V, § 2806.

neutres, il n'y a lieu de se préoccuper ici de la provenance ou de la destination réelle des correspondances transportées d'un point neutre à un point belligérant ou d'un point belligérant à un point neutre. La destination du navire est censée être celle de la correspondance (1). Perels ne considère au contraire que la destination définitive de celle-ci (2).

On doit enfin admettre la légitimité du transport des dépêches entre neutres et belligérants ou inversement, quelle que soit la nationalité du navire neutre qui l'effectue. Ce serait à tort que l'on prétendrait restreindre cette liberté postale lorsque le navire bat pavillon d'un pays neutre autre que celui dont il dessert la correspondance.

3° *Le transport des dépêches sur le territoire d'un belligérant entre les autorités neutres et les autorités belligérantes*, par exemple entre une légation ou un consulat neutre d'un côté, et le ministère des affaires étrangères ou toute autre autorité officielle de l'autre. Wildman refuse à la légation neutre en pays belligérant le droit de correspondre librement avec les autorités officielles de ce pays, bien que, par une singulière contradiction, il reconnaisse ailleurs qu' « un pays neutre a le droit de maintenir ses relations avec l'ennemi » (3).

4° *Le transport des dépêches sur le territoire et entre autorités officielles d'un belligérant lorsque ce transport est effectué par voie de service postal régulier.*

La presque unanimité des publicistes, y compris les auteurs anglo-américains, reconnaissent que les lignes postales régulières exploitées par des neutres doivent être soustraites à l'exercice du droit de police du belligé-

(1) Hautefeuille, *op. cit.*, t. II, p. 170.
(2) Perels, *op. cit.*, p. 288.
(3) Wildman, *op. cit.*, t. II, p. 237.

rant, même lorsqu'elles desservent plusieurs points du territoire ennemi (1). Des intérêts d'une trop grande importance sont aujourd'hui attachés à la régularité et à l'inviolabilité des relations postales internationales pour que le belligérant puisse prétendre les entraver de quelque manière que ce soit.

Tout en reconnaissant la nécessité de concessions de la part des belligérants, Hall et Lawrence (2) désireraient cependant voir les neutres donner des garanties du caractère licite des dépêches transportées par paquebots-poste. Ils rappellent que, lors de la guerre de Sécession, les États-Unis n'avaient exempté de la visite des dépêches les navires postaux neutres que sous la réserve que l'immunité ne s'étendrait pas aux faux sacs revêtus de sceaux contrefaits, et qu'en 1870 la France n'avait accordé semblable faveur qu'à la condition qu'un agent des postes de même nationalité que le navire pût venir affirmer l'innocence des correspondances dont il avait la charge.

D'après Hall, « la meilleure solution de la difficulté serait probablement de concéder, en règle générale, l'immunité aux paquebots-poste, sous la condition d'une déclaration par écrit faite par l'agent du gouvernement neutre à bord qu'il n'y a point de dépêches transportées pour l'ennemi, mais de permettre au belligérant d'examiner les sacs sur des motifs raisonnables de suspicion consignés expressément par écrit (3). » Ces garanties sont difficiles à réaliser dans la pratique. Le plus souvent, en l'absence de toute marque extérieure caractéristique, l'agent des postes sera dans l'impossibilité de constater

(1) Cauchy, *Droit maritime international*, t. II, p. 429 et suiv. — Douglas Owen, art. de J. D. I. Pr., 1898, p. 497. — P. Fiore, *Nouv. Dr. intern publ.*, 1re édit., t. II, p. 486-487. — Testa, *Droit internat. public maritime*, p. 213. — Kleen, *op. cit*, p. 252.

(2) Lawrence, *op. cit.*, § 282. — Hall, *op. cit*, § 252.

(3) Hall, *op. cit.*, § 252.

le caractère officiel des dépêches. Permettre au belligérant d'examiner les sacs sur des motifs raisonnables de suspicion consignés expressément par écrit, revient à lui accorder le droit de visite dans tous les cas, car lui seul sera juge de l'excellence de ces motifs.

Les instructions les plus récentes des belligérants s'accordent à reconnaître l'immunité des lignes postales neutres. Les instructions espagnoles du 24 avril 1898 portent interdiction du transport de plis ou de communications de l'ennemi, « à moins que le navire n'appartienne à une ligne postale maritime et que lesdits plis ou communications ne se trouvent dans les valises, caisses ou paquets dans lesquels sont transportées les correspondances du public, et que le capitaine puisse par suite en ignorer le contenu (1). » Les instructions américaines du 24 juin 1898 exemptent de saisie le navire neutre portant la correspondance du belligérant : « lorsque le navire est une malle-poste qui transporte ces dépêches de l'ennemi de la manière régulière et accoutumée, soit comme une partie de la malle contenue dans les sacs de la poste, soit séparément pour plus de commodité et sans qu'il y ait eu de rémunération ou d'arrangement particulier (2). » Le Code de la guerre navale des États-Unis de 1900 reproduit cette disposition et ne rend passible de capture que le « vaisseau neutre transportant des dépêches de l'ennemi lorsqu'il est en réalité un vaisseau porteur de dépêches *au service* de l'ennemi » (3).

Le transport des dépêches est donc seulement interdit dans le seul cas où il a lieu entre autorités officielles

(1) R. G. D. I., t. V, 1898, Documents, p. 10 et 11.
(2) R. G. D. I., 1898, Documents, p. 14.
(3) R. G. D. I., 1902, Documents, p. 1.

d'un belligérant, sur quelque territoire ou navire lui appartenant ou occupé par lui, à l'aide d'un bâtiment neutre *spécialement affrété à cet effet*. Le capitaine neutre ne peut alors ignorer la nature du service qu'il est appelé à rendre et il ne saurait prétendre pour se disculper, qu'il n'a pas eu conscience de la gravité de son acte.

Il arrive souvent que des navires marchands, à destination de points qui ne sont pas desservis par des courriers réguliers ou dans l'intervalle des départs de ces courriers, sont chargés du transport de la correspondance. Ils doivent être dans ce cas assimilés à des paquebots-poste d'un service régulier et bénéficier du même traitement de faveur.

A. *Transmission des dépêches par câbles télégraphiques sous-marins.*

La transmission des dépêches par câbles télégraphiques sous-marins constitue un mode de transport spécial qui ne devrait pas être différencié de celui que nous venons d'examiner quant aux restrictions susceptibles d'y être apportées par les belligérants.

Les câbles sous-marins présentent une importance toujours croissante au point de vue des relations pacifiques internationales, mais ils sont devenus aussi un facteur des plus indispensables dans la conduite des guerres modernes. C'est ce qui explique, sans le justifier, le traitement de rigueur que leur appliquent les belligérants.

Quatre hypothèses peuvent se présenter, déterminées par la situation des points d'atterrissage des lignes sous-marines :

1° *Le câble fait communiquer deux territoires neutres.*

Les États pacifiques conservent, malgré la guerre, la liberté de leurs communications. Les belligérants ne peuvent donc détruire les câbles sous-marins entre pays neutres pas plus qu'il ne leur est permis d'entraver leurs relations postales. Ces câbles sont, dans la même mesure, à la disposition des deux belligérants, et l'un d'eux ne saurait se plaindre de leur utilisation indirecte par son adversaire. La doctrine est unanime à reconnaître l'inviolabilité dont bénéficient ces câbles. L'Institut de Droit international, à la session de Bruxelles en 1879, vota la résolution suivante : « Le câble télégraphique sous-marin qui unit deux territoires neutres est inviolable [1]. » De son côté, le Code de la guerre navale des États-Unis décide : « Les câbles télégraphiques sous-marins existant entre deux territoires neutres doivent être considérés comme inviolables et à l'abri de toute interruption. » (Art. 5, § C.) Il faut remarquer que lorsqu'un câble touche successivement à plusieurs États différents, chacun des tronçons ainsi formés doit être considéré isolément comme constituant un câble entier et séparé. Il s'ensuit que l'un d'eux peut être détruit par les belligérants, alors que les autres sont garantis contre toute attaque de leur part.

2° *Le câble fait communiquer le territoire des deux belligérants.*

Quels que soient les dommages qui en résultent pour les neutres, chaque belligérant a le droit d'interrompre, s'il le juge utile, ses communications avec son adversaire et de couper les câbles sous-marins qui relient leurs deux

[1] A. I. D. I., 1879-1880, t. I, p. 394.

territoires. Les neutres ne sauraient se plaindre d'un préjudice qui est de même nature que tous ceux que leur occasionnent par contre-coup les hostilités. Pendant la guerre de 1877-1878, le câble reliant Constantinople à Odessa fut coupé dès le début des hostilités. Au contraire, lors de la guerre sino-japonaise en 1894, les câbles ne furent pas détruits; la compagnie concessionnaire observa une stricte neutralité et le service se fit aussi régulièrement qu'en temps de paix [1]. En 1898, le câble entre la Havane et Key-West fut également respecté, mais soumis à un double contrôle exercé à chaque extrémité par les belligérants.

3° *Le câble fait communiquer deux parties du territoire du même belligérant,* soit deux points des côtes d'un même pays, soit deux parties du territoire séparées par la mer, comme, par exemple, une métropole et ses colonies.

Chacun des belligérants pourra couper le câble. Celui sur le territoire duquel aboutissent les deux extrémités du câble a incontestablement le droit de détruire les lignes télégraphiques sous-marines aussi bien que les lignes terrestres, les chemins de fer et en général toutes les propriétés situées sur son territoire, lorsque les nécessités militaires l'exigent. Peu importe que le propriétaire soit un national ou un neutre. Le belligérant ennemi a également le droit de détruire un câble qui constitue pour son adversaire un instrument hostile. Il effectuera cette destruction soit en pleine mer, soit dans les eaux territoriales ennemies, c'est-à-dire partout où il peut faire des actes de guerre. Ce droit s'accorde d'ailleurs absolument avec celui qui lui est reconnu d'arrêter

[1] *Journal télégraphique*, 1895, p. 144, cité par Francis Rey, *Le réseau sous-marin en temps de guerre* (R. G. D. I., 1901, p. 729).

les communications officielles entre des points occupés par l'ennemi. Dans l'impossibilité de contrôler le caractère privé ou officiel des câblogrammes, il se trouve obligé de mettre hors de service l'instrument de transmission. C'est ainsi qu'au moment de l'insurrection militaire qui éclata au Brésil, en 1893, les câbles sous-marins immergés dans la baie de Rio-de-Janeiro furent coupés les uns par le gouvernement, les autres par la flotte insurgée, sans que les États intéressés aient protesté contre cette rupture momentanée des communications. De même pendant la guerre de 1898, les Américains coupèrent à Cienfuegos le câble de la Havane à Santiago.

4° *Le câble fait communiquer le territoire d'un belligérant et le territoire d'un neutre.*

Le belligérant sur le territoire duquel aboutit une des extrémités du câble peut, en vertu de son droit de souveraineté, réglementer et contrôler le service, et même l'interrompre complètement en coupant le câble, sans que le neutre puisse s'en plaindre.

La liberté complète de communications avec les neutres étant reconnue aux belligérants, il semblerait en bonne logique que cette liberté dût exister quel que soit le mode de communication employé. Il n'en est rien, et la doctrine reconnaît aujourd'hui [1] au belligérant le droit de détruire les câbles qui relient le territoire ennemi à un territoire neutre. Les Américains en ont largement usé en 1898. Le câble anglais de Manille à Hong-Kong fut rompu par l'amiral Dewey. Un certain nombre de câbles reliant Cuba à des territoires neutres et appartenant à des compagnies anglaises ou

[1] V. L. Renault, *De la protection internationale des câbles sous-marins* (R. D. I. 1880, p. 251 et suiv.).

françaises furent aussi coupés par les navires américains: tels par exemple, les câbles entre Santiago et la Jamaïque, Guantanamo et Haïti, Caïmanera et Haïti, Porto-Rico et la Jamaïque. Le Code de la guerre navale des États-Unis a érigé en règle cette pratique. L'article 5, § *b*, porte : « Les câbles télégraphiques sous-marins existant entre le territoire d'un ennemi et un territoire neutre peuvent être interrompus dans les limites de la juridiction territoriale de l'ennemi(1). »

Nous n'examinerons que pour la noter la restriction à l'immunité des câbles fondée sur le blocus. Il est évident que les belligérants ont le droit d'arrêter les communications d'une place bloquée. Mais les inconvénients d'une application stricte des règles du blocus aux câbles sous-marins sont si grands que les partisans de la rupture des câbles par une escadre bloquante « n'osent pas aller jusqu'à permettre la destruction du télégraphe au cas de blocus pacifique, alors cependant que le but de cette mesure de coercition est, comme pour le blocus de guerre, d'empêcher toute communication des lieux bloqués avec l'extérieur et qu'on n'hésiterait pas dans cette hypothèse à arrêter un navire porteur de dépêches » (2).

Le belligérant, ajoute-t-on, a, d'autre part, le droit de détruire le câble aboutissant en territoire ennemi afin d'empêcher son adversaire de s'en servir pour ses communications officielles et particulièrement pour celles qui ont trait à la direction des opérations militaires. Le câble sert, en effet, à assurer la transmission des dépêches de l'ennemi jusqu'au point neutre d'où elles peuvent être réexpédiées vers ses territoires, ses armées ou ses flottes par un autre câble faisant suite au premier. C'est par ce

(1) R. G. D. I., 1902, Documents, p. 1.
(2) Rey, art. cit., R. G. D. I., 1901, p. 734.

procédé que, pendant la guerre de 1898, les autorités espagnoles de Cuba, de Porto-Rico et des Philippines communiquaient avec la métropole.

Nous reprocherons à cette solution d'être préventive et non répressive. Le belligérant n'arrête et ne saisit un navire que lorsqu'il le surprend en flagrant délit de transport illicite. Pour les câbles, au contraire, il n'attend pas qu'ils aient été employés au service de l'ennemi, il suppose cet emploi comme certain, et, par mesure préventive, il les détruit purement et simplement. « Ce n'est pas sur une violation de la neutralité qu'il va se fonder pour agir ainsi, c'est sur le simple soupçon de cette violation ([1]). » D'où cette conséquence antijuridique qu'on réprime non pas une tentative de délit, « mais la simple possibilité, la menace purement éventuelle d'un délit. » De plus, la confiscation qui frappe un navire porteur de dépêches est la peine encourue par le propriétaire pour sa complicité dans une infraction à la neutralité, mais cette peine n'atteint personne autre. Au contraire, la rupture des communications télégraphiques entre un neutre et un belligérant constitue un châtiment qui, infligé pour un délit éventuel et incertain, frappe des neutres innocents et leur fait supporter les conséquences d'un délit dont ils ne pourraient même pas être les complices, s'il eût été commis.

Dans la pratique actuelle, le principe de la liberté des relations entre neutres et belligérants est renversé par cette proposition que le câble reliant un neutre et un belligérant peut toujours être coupé et n'est respecté que par exception. La rupture du câble devrait être seulement une mesure extraordinaire à laquelle les belligé-

([1]) Rey, art. cit., R. G. D. I., 1901, p. 735.

rants ne sauraient avoir recours sans des motifs graves. Un simple soupçon serait insuffisant; il faudrait la preuve que l'État neutre a manqué à ses devoirs d'abstention en continuant à transmettre des dépêches utiles à l'ennemi, malgré une mise en demeure de la part du belligérant lésé. Au début de la guerre, chaque belligérant pourrait notifier à la compagnie concessionnaire du câble l'interdiction de transmettre des dépêches de nature militaire ou officielle de provenance ou à destination de son adversaire. Il n'est pas douteux que la compagnie n'obéisse à une semblable injonction.

Pendant la guerre hispano-américaine, en 1898, l'amiral Dewey ayant coupé et relevé à bord d'un de ses croiseurs une extrémité du câble de Manille à Hong-Kong, s'en servait pour communiquer avec Washington. Sur les réclamations du gouvernement espagnol, la compagnie anglaise concessionnaire fit sceller le câble à son autre extrémité. De même, lorsque les Américains voulurent utiliser le câble de Cuba à la Jamaïque, les autorités anglaises ordonnèrent à la compagnie de refuser toutes les dépêches relatives à la guerre et généralement toutes les dépêches chiffrées [1].

Si la compagnie neutre refuse de tenir compte des avertissements du belligérant, celui-ci pourra couper le câble. L'Etat neutre qui possède une extrémité de la ligne sous-marine ne saurait se plaindre, car, en vertu des articles 7 et 8 de la Convention de Saint-Pétersbourg (1875), il avait le droit de surveiller et de contrôler les télégrammes. Il est donc lui aussi responsable dans une certaine mesure de l'utilisation hostile du câble. Les États neutres devraient insérer dans leurs

[1] Rey, art. cité, R. G. D. I., 1901, p. 736.

déclarations de neutralité des dispositions semblables à celles qui furent édictées par le Brésil en 1898 et qui sont ainsi conçues : « Sera défendu aux nationaux et aux étrangers résidant au Brésil d'annoncer par télégraphe le départ ou l'arrivée prochaine d'aucuns navires marchands ou de guerre des belligérants et de leur donner quelque rapport, instruction et avis que ce soit dans le but de nuire à l'ennemi (1). »

On a beaucoup discuté sur l'endroit où pouvait être effectuée la destruction du câble. A peu près tous les auteurs sont d'accord pour l'autoriser dans les eaux territoriales ennemies. L'article 5, § *b*, du Code de la guerre navale des États-Unis porte : « Les câbles télégraphiques sous-marins existant entre le territoire d'un ennemi et un territoire neutre peuvent être interrompus dans la limite de la juridiction territoriale de l'ennemi (2). » M. de Bar est le seul qui n'accorde pas d'une façon complète ce droit au belligérant. En dehors du cas de blocus, il ne reconnaît à celui-ci la faculté de couper le câble que lorsqu'il occupe la partie de la côte où se trouve situé le point d'atterrissage (3).

Nombreux au contraire sont les publicistes qui nient aux belligérants le droit de couper les câbles en haute mer. Certains, comme MM. Morse et Poinsard, leur refusent ce droit d'une manière absolue; d'autres, tels que MM. Holland et de Bar, ne le leur accordent que dans le périmètre où un blocus est effectif ou possible (4).

Le Code de la guerre navale des États-Unis semble, par

(1) Rey, art. cité, R. G. D. I, 1901, p. 737.

(2) R. G. D. I., 1902, Documents, p. 1.

(3) De Bar, *Das Recht der unterseeischen Kabel im Kriegsfalle*, dans les *Archiv für offentliches Recht*, 1900, t. XV, p. 419, cité par Rey, p. 739, note 2.

(4) Morse, *De la destruction par un belligérant des cables sous-marins appartenant à des Compagnies privées* (J. D. I. Pr., t. XV, 1898, p. 699). — Poinsard, *Études de dr. intern. conventionnel*, 1re série, p. 323. — Holland, *Des cables sous-marins en temps de*

les termes de son article 5, condamner implicitement la rupture des câbles en haute mer.

Enfin, une certaine partie de la doctrine(1) pense que, du moment qu'il est reconnu aux belligérants, le droit de couper les câbles peut s'exercer aussi bien en haute mer que dans les limites des eaux territoriales, c'est-à-dire partout où est applicable le droit d'arrêter les communications hostiles de l'ennemi. Cette destruction des câbles en pleine mer n'aura lieu d'ailleurs que très rarement dans la pratique à cause des difficultés presque insurmontables que présente une semblable opération(2).

Ces divers points de vue ont été affirmés et débattus à la session de l'Institut de Droit international de 1902, à Bruxelles. Nous verrons que l'Institut a adopté, à une forte majorité, une solution qui s'efforce de concilier les intérêts des neutres et ceux des belligérants.

Les belligérants ne doivent interrompre les communications télégraphiques sous-marines que dans la mesure qui est strictement indispensable pour empêcher la transmission des dépêches officielles de l'ennemi. Ils éviteront autant que possible les destructions qui ne sont pas commandées par la nécessité et feront en sorte qu'elles ne soient pas irréparables. C'est le vœu que l'Institut de Droit international a formulé dans la résolution suivante votée à la session de Bruxelles en 1879. « Il est à désirer, quand les communications télégraphiques doivent cesser par suite de l'état de guerre, que l'on se borne aux me-

guerre (J. D. I. Pr., t. XV, 1898, p. 651).— De Bar, *op. cit.*, p. 418. — Rapportés par Rey, art. cit., p. 740, note 4. — Cf. *infra* le Règlement de l'I. de D. I., p. 331.

(1) V. Lefür, *Chronique de la guerre hispano-américaine* (R. G. D. I., 1899, t. VI, p 481). — Rolland, *De la Correspondance postale et télégraphique dans les relations internationales*, p. 467. — Goffin, *Submarine cable in time of war*, dans *The law quarterly Review*, 1899, t. XV, p. 152. — Rey, art. cit., p. 740.

(2) V. Depelley, *Les câbles télégraphiques en temps de guerre* (*Revue des Deux Mondes*, 1900, n° du 1er janvier, p. 187-189).

sures strictement nécessaires pour empêcher l'usage des câbles, et qu'il soit mis fin à ces mesures ou que l'on en répare les conséquences aussitôt que le permettra la cessation des hostilités (1). »

Tous les neutres sont intéressés à voir reconnaître l'inviolabilité des câbles qui les relient aux belligérants, et il serait à souhaiter qu'une entente internationale intervînt en vue d'établir un compromis sauvegardant également les intérêts des nations paisibles et ceux des belligérants. Il a été impossible jusqu'à maintenant d'arriver à un accord. La convention de Paris du 14 mars 1884, relative à la protection des câbles sous-marins, n'est pas applicable en temps de guerre. « Il est bien entendu, » dit son article 15, « que les stipulations de la présente convention ne portent aucune atteinte à la liberté des belligérants. » De son côté, le plénipotentiaire anglais, lord Lyons, fit à la conférence de Paris cette déclaration très nette : « Le gouvernement de Sa Majesté entend l'article 15 en ce sens : qu'en temps de guerre, un belligérant, signataire de la convention, sera libre d'agir à l'égard des câbles sous-marins comme si la convention n'existait pas (2). »

On a proposé divers expédients pour empêcher le belligérant d'employer les câbles le reliant à un neutre à la transmission de dépêches officielles adressées vers un autre point de son territoire, et pour enlever ainsi à son adversaire le prétexte de détruire ces lignes sous-marines.

M. Von Stein a présenté à l'Institut de Droit international (3) un projet de neutralisation des câbles qui

(1) A. I. D. I., t. III, p. 155, 351, 383, 394.
(2) V. Holland, art. cit., J. D. I. Pr., 1898, t. XV, p. 649.
(3) A. I. D. I., t. VIII, p. 217.

est impossible à réaliser tant que les télégraphes serviront d'instrument de guerre. Une neutralisation partielle applicable seulement au réseau le moins susceptible de rendre des services en temps de guerre est superflue, car les belligérants n'ont aucun intérêt à le détruire. M. Fischer a suggéré un procédé de contrôle des câbles pouvant s'exercer de deux manières. Dans la première, la surveillance des lignes sous-marines aboutissant sur le territoire des belligérants serait confiée à une commission composée de fonctionnaires des deux pays ennemis. L'auteur reconnaît lui-même les inconvénients de ce mode de contrôle : la difficulté d'une coopération de la part des agents des belligérants et l'impossibilité de solutionner les cas litigieux produits par l'opposition des intérêts. Aussi le second moyen consiste-t-il à confier l'administration et l'exploitation des câbles à une commission composée de représentants de deux États neutres désignés par les belligérants, de façon à garantir ceux-ci contre une utilisation hostile de cet instrument de communications (1). Malheureusement, ainsi que l'objecte M. Renault, « ces combinaisons sont bien savantes, bien artificielles pour avoir chance d'être admises. Leur adoption ne lèverait pas toute difficulté. Avec toute l'impartialité possible, on n'empêchera pas la transmission de dépêches très innocentes en apparence et donnant en langage convenu des renseignements précieux sur les opérations militaires. Quand les belligérants le soupçonneront, ils n'hésiteront pas à interrompre absolument le service (2). »

Un dernier moyen plus radical, qui a été proposé par

(1) Le Dr Fischer, haut fonctionnaire de l'empire d'Allemagne, publia en 1876 : *Die Telegraphie und das Völkerrecht.*

(2) Renault, *De la protection internationale des câbles télégraphiques sous-marins* (R. D. I., 1880, p. 274).

l'Autriche-Hongrie dans sa réponse à la note italienne de 1871, à la suite du Congrès télégraphique de Rome, consiste à priver les belligérants de l'usage des câbles, qui seraient remis à une commission de neutres et placés sous séquestre pendant la durée de la guerre. Cette solution paraît être la plus pratique de toutes celles qui ont été présentées. On peut objecter, il est vrai, l'interruption des communications pacifiques et normales, mais cette interruption se produit actuellement avec la destruction des câbles et se prolonge même après la cessation des hostilités. Le procédé a le grand avantage de sauvegarder les propriétés neutres tout en empêchant d'une façon absolue l'ennemi de les utiliser dans un but hostile.

Lors de la conférence de La Haye (1899), le premier délégué du Danemark, M. de Bille, proposa d'autoriser la saisie et la destruction des câbles d'atterrissage dans les limites de la mer territoriale du pays ennemi, en les assimilant aux télégraphes de terre, aux téléphones, aux chemins de fer, etc. A la discussion, on ne put s'entendre au sujet de l'étendue de la mer territoriale et on présenta une rédaction où étaient supprimés les mots : « dans la limite du territoire maritime de l'État, ce qui, comme on l'a observé avec raison, était un nonsens, les câbles d'atterrissage ne pouvant être que dans les limites de la mer territoriale [1]. » Mais, au vote définitif, le délégué anglais s'étant opposé, au nom de son gouvernement, à l'adoption d'une mesure relative à la guerre maritime qui excédait la compétence de l'Assemblée, l'amendement de M. de Bille fut écarté [2].

[1] Despagnet, art. cit., R. G. D. I., 1900, p. 802, note 1.

[2] V. Meringnhac, *La Conférence internationale de la paix*, Paris, 1900, p. 247, *in fine*.

Le Règlement de l'Institut de Droit international.
(Session de Bruxelles 1902.)

M. de Bar avait demandé, en 1900, à la session de Neufchâtel, que l'on mît la question des câbles sous-marins à l'ordre du jour des travaux de l'Institut. La discussion eut lieu à la session de Bruxelles en 1902 (1).

L'Institut était d'accord sur ces deux propositions :

1° Le câble reliant deux territoires neutres est inviolable;

2° Le câble faisant communiquer le territoire de deux belligérants ou deux points du territoire d'un même belligérant peut être coupé partout, sauf dans les eaux neutres.

Les divergences de vues ne se manifestaient qu'en ce qui concerne la reconnaissance au profit du belligérant du droit de détruire les câbles unissant le territoire de son ennemi à celui d'un neutre, et la fixation des limites dans lesquelles ce droit était susceptible de s'exercer.

Le rapporteur, M. de Bar, n'autorisait la rupture du câble que dans deux cas :

1° S'il y a blocus effectif et si ce blocus embrasse le rayon où se trouve le câble ;

2° Au cas d'occupation prolongée ou momentanée de la partie du territoire ennemi où est situé le point d'atterrissage du câble (2).

M. Holland n'exigeait pas comme condition l'existence d'un blocus, mais permettait la destruction dans les limites seulement de la mer territoriale du belligérant (3).

M. Perels, appuyé par M. Renault, laissait toute liberté aux belligérants.

(1) Voir A. I. D. I., t. XIX, 1902, p. 12 et suiv., 301 et suiv.
(2) A. I. D. I., t. XIX, 1902, p. 12.
(3) A. I. D. I., t. XIX, p. 301.

« Pour le cas où le câble relierait le territoire d'un belligérant et le territoire d'un neutre, » portait sa proposition, « une réglementation générale n'est pas possible actuellement. Les mesures à prendre dépendront, selon les circonstances, des opérations militaires; elles ne dépendent nullement du droit de propriété des câbles.

» Dans l'intérêt du commerce international, il est cependant désirable de ne détruire ou interrompre la communication télégraphique que si la nécessité militaire l'exige(1). »

« Il faut, affirma au cours de la discussion M. Renault, qu'à des moyens d'attaque nouveaux correspondent des moyens de défense nouveaux; le moyen d'attaque étant devenu plus rapide et plus dangereux, le moyen de défense peut devenir plus dur, puisque autrement il n'y aurait plus aucun moyen de défense du tout(2). »

Cette raison de la nécessité fut vivement critiquée par M. Descamps, au nom du droit qu'ont les peuples pacifiques à ne pas être touchés par les hostilités hors du rayon d'action des opérations militaires. « M. Renault, dit-il, prétend qu'on a le droit de couper le câble parce qu'il peut transmettre une dépêche hostile. Mais alors pourquoi n'aurait-on pas le droit de couler tout navire qui passe, sous prétexte qu'il peut renfermer de la contrebande de guerre? Allons-nous poser des règles qui rappellent la vieille dictature des belligérants sur les neutres? Le blocus est tout autre chose : bloquez donc si vous voulez couper le câble dans le cercle du blocus. La proposition Renault est contraire à toutes les tendances du droit des neutres. Il y a des câbles qui relient

(1) A. I. D. I., t. XIX, p. 302.
(2) A. I. D. I., t. XIX, p. 313.

entre eux non pas deux États, mais deux continents, et il suffirait que sur l'un de ces continents, deux tout petits États fussent en guerre, pour que toutes les communications fussent interrompues, sur le simple soupçon, sur la vague possibilité qu'une dépêche hostile y serait peut-être transmise. Les belligérants ont assez de moyens pour se défendre sans aller jusque-là. N'oublions pas que, d'après les résolutions de la conférence de La Haye, l'état de guerre est anormal. On ne peut pas empêcher sans doute certaines répercussions de la guerre sur le neutre, mais c'est tout ; le Droit ne saurait aujourd'hui se faire complice d'une dictature des belligérants sur le neutre(1). »

MM. Fauchille et Rollin, adoptant un moyen terme dont nous avons parlé plus haut, proposèrent enfin d'autoriser le belligérant à couper le câble, même en pleine mer, si, « après avoir notifié à l'État neutre l'interdiction de transmettre des dépêches rédigées en langage secret ou incompatibles avec les devoirs de la neutralité, il a fait la preuve que le dit État n'a point tenu compte de cette interdiction (2). »

Les règles suivantes, élaborées par une commission composée de MM. de Bar, Descamps et Holland, furent votées dans la séance du 23 septembre 1902, par 19 voix contre 6 et 4 abstentions :

« I. Le câble sous-marin reliant deux territoires neutres est inviolable.

» II. Le câble reliant les territoires des deux belligérants ou deux parties du territoire d'un des belligérants peut être coupé partout, excepté dans la mer territoriale et dans les eaux neutralisées dépendant d'un territoire

(1) A. I. D. I., t. XIX, 1902, p. 315.
(2) A. I. D. I., t. XIX, 1902, p. 318.

neutre (neutralisées par traité ou par déclaration conformément à l'article 4 des résolutions de Paris de 1894).

» III. Le câble reliant un territoire neutre au territoire d'un des belligérants ne peut en aucun cas être coupé dans la mer territoriale ou dans les eaux neutralisées dépendant d'un territoire neutre.

» En haute mer, ce câble ne peut être coupé que s'il y a blocus effectif et dans les limites de la ligne de blocus, sauf rétablissement du câble dans le plus bref délai possible. Ce câble peut toujours être coupé sur le territoire et dans la mer territoriale dépendant d'un territoire ennemi jusqu'à une distance de trois milles marins de la laisse de basse-marée.

» IV. Il est entendu que la liberté de l'État neutre de transmettre des dépêches n'implique pas la faculté d'en user ou d'en permettre l'usage manifestement pour prêter assistance à l'un des belligérants.

» V. En ce qui concerne l'application des règles précédentes, il n'y a de différence à établir ni entre les câbles d'État et les câbles appartenant à des particuliers, ni entre les câbles de propriété ennemie et ceux qui sont de propriété neutre [1]. »

Ce règlement, comme celui de la contrebande, n'a évidemment jusqu'ici qu'une valeur purement théorique et doctrinale. Il est à désirer qu'il constitue bientôt la base d'une entente effective et pratique entre les représentants officiels des puissances civilisées.

B. *Transmission des dépêches par la télégraphie sans fil.*

La récente invention de la télégraphie sans fil va rendre le plus souvent inutile pour le belligérant la destruction des câbles qui relient entre eux les différents points du

[1] A. I. D, I., t. XIX, 1902, p. 331.

territoire ennemi ou le territoire ennemi et les pays neutres. La situation créée par ce nouveau mode de communication est sans analogue et nécessite, de toute urgence, l'établissement d'une réglementation particulière, afin de déterminer les limites dans lesquelles peut s'exercer le droit des belligérants d'interdire aux neutres certains agissements préjudiciables.

La question de l'emploi de la télégraphie sans fil par des navires neutres, à proximité du théâtre de la guerre, vient de se poser pour la première fois au cours des hostilités russo-japonaises. Les autorités russes ont dû prendre des mesures énergiques pour empêcher les navires, frétés par quelques grands journaux anglais et américains et munis d'appareils Marconi, de commettre des indiscrétions de nature à compromettre le succès des opérations militaires. Le gouvernement de Saint-Pétersbourg a envoyé aux États neutres une circulaire pour leur faire connaître sa manière de voir à ce sujet (1).

Nombreuses sont les circonstances dans lesquelles l'emploi par un navire neutre de la télégraphie sans fil est susceptible de créer aux belligérants les plus grandes difficultés. Le navire neutre peut naviguer à proximité des côtes d'un belligérant, et transmettre ensuite à une station de télégraphie sans fil les nouvelles qu'il est arrivé à se procurer. Ces informations, soustraites à la censure du belligérant, sont souvent de nature à fournir de pré-

(1) « L'amiral Alexeieff a publié une proclamation aux termes de laquelle se. ront capturés comme prises de guerre, les navires neutres rencontrés près des côtes du Kouang-Toung ou dans le rayon des opérations des forces navales russes, ayant à bord des correspondants qui enverraient des nouvelles à l'ennemi, à l'aide d'appareils perfectionnés non encore prévus dans les conventions, dans le cas, par exemple, où les navires seraient munis d'appareils de télégraphie sans fil. Les correspondants seront considérés comme espions.

» Une note circulaire prescrit aux représentants de la Russie de porter cette disposition à la connaissance des gouvernements près desquels ils sont accrédités. » (*Le Temps*, n° du 25 avril 1904.)

cieux renseignements à l'ennemi. Il est facile à celui-ci d'intercepter les télégrammes du bâtiment neutre à l'aide des appareils récepteurs de ses navires de guerre et, en tout cas, la lecture des journaux peut le mettre au courant de particularités qu'on avait intérêt à lui cacher.

D'autre part, le navire neutre peut sinon intercepter, du moins prendre connaissance des dépêches sans fil adressées par les postes télégraphiques terrestres du belligérant aux escadres ou aux navires de guerre isolés qui opèrent en haute mer. Il se trouve ainsi mêlé le plus étroitement possible à la direction des opérations militaires, et cette immixtion est d'autant plus dangereuse que rien n'empêche l'ennemi d'en bénéficier indirectement.

Enfin, les navires neutres munis d'appareils télégraphiques peuvent servir à maintenir les communications entre une place investie ou bloquée et l'extérieur. La portée des appareils est assez grande, en effet, pour que le navire récepteur ait la liberté de se tenir à une grande distance en dehors de la ligne de blocus.

Il paraît d'abord possible d'assimiler les appareils de télégraphie sans fil à des articles de contrebande, mais la ressemblance n'est qu'apparente. Le motif qui pousse le belligérant à capturer les marchandises prohibées est la certitude qu'elles auront entre les mains de l'ennemi une destination hostile, en raison de leur nature et de leur destination. La contrebande n'est de quelque utilité à celui-ci qu'autant qu'il l'a en sa possession. Tel n'est pas le cas des appareils de télégraphie sans fil placés à bord des navires neutres. Ils sont utilisés indirectement par l'ennemi, sans passer par ses mains, sans parvenir même à son territoire, sans perdre leur caractère de pro-

priété neutre et en continuant à faire partie intégrante de l'armement du navire neutre.

Le caractère illicite de ces bâtiments neutres ne peut même pas être déterminé par leur direction ennemie, qui constitue un critérium absolument insuffisant parce que contradictoire et variable. Tantôt, en effet, la direction ennemie est suivie dans le but d'aider l'adversaire à renouer ses communications interrompues, tantôt elle cache l'intention nuisible pour ce même adversaire d'annoncer au monde les mouvements de ses escadres ou de ses troupes et d'intercepter ses dépêches confidentielles.

Ce serait donc plutôt en se fondant d'abord sur le devoir des navires neutres de ne pas aider l'ennemi et de ne pas se mettre à son service, puis sur la faculté pour le belligérant d'empêcher tous les actes des navires neutres de nature à mettre obstacle à l'exercice de son droit de guerre que les belligérants pourraient saisir les navires neutres pourvus d'appareils de télégraphie sans fil. Si les neutres ont le droit de voir respecter leurs propriétés et même leurs transactions avec les belligérants, ils ont, nous l'avons vu, le devoir corrélatif de ne pas entraver les opérations de guerre de ces derniers. Or, ils portent gravement atteinte au droit de libre belligérance des nations en lutte en s'immisçant ainsi directement dans les hostilités. Une semblable ingérence n'est pas tolérée à terre où la censure s'exerce brutalement aux dépens des correspondants militaires. Pourquoi les belligérants permettraient-ils sur mer l'interception par des neutres de leurs dépêches les plus secrètes ainsi que des indiscrétions qui ressemblent fortement à des actes d'espionnage? Si la limite de la mer territoriale est théoriquement restreinte à la portée du canon, le périmètre dans lequel le belligérant a la faculté d'exercer son droit

de légitime défense contre les actes nuisibles des neutres est indéterminé.

En cas de blocus, le belligérant a le droit d'empêcher toutes communications entre la place bloquée et la haute mer. Il devrait avoir par cela même le droit d'arrêter les navires neutres munis d'appareils de télégraphie sans fil qui sont rencontrés à une distance du lieu bloqué équivalente au maximum de la portée utile des ondes électriques.

Mais, en dehors du blocus, dans quelles conditions faudrait-il reconnaître au belligérant le droit d'arrêter ces navires?

Il nous semble que ce droit de saisie pourrait s'exercer dans deux cas :

1° Lorsque le navire neutre porteur d'appareils de télégraphie sans fil se trouve assez proche du théâtre des hostilités ou du territoire de l'un ou de l'autre belligérant pour pouvoir se servir de ses appareils à leur profit ou à leur détriment. Le périmètre dans lequel la présence du navire sera considérée comme illicite pourra être déterminé d'après le rayon efficace maximum des ondes électriques, soit autour du territoire des belligérants, soit autour du théâtre des hostilités;

2° Lorsque ce navire neutre se dirige vers le lieu des hostilités ou vers le territoire des belligérants.

CHAPITRE VI

Critique de la notion de contrebande de guerre.

SECTION I. — **Tendances opposées de la pratique et de la doctrine contemporaines.**

SECTION II. — **Exagération arbitraire ou inutilité de la notion de contrebande.**

SECTION III. — **Critique du fondement de la notion de contrebande.**

SECTION IV. — **Conséquences injustes et funestes pour la prospérité des peuples qu'entraine le maintien de cette notion.**

SECTION I

Tendances opposées de la pratique et de la doctrine contemporaines.

La plupart des États tendent aujourd'hui à élargir démesurément la notion de contrebande. Les uns, comme l'Angleterre et les États-Unis, comprennent parmi les articles prohibés, toutes les fois que la possibilité d'une utilisation hostile semble résulter des circonstances, les objets qui, pacifiques de leur nature, sont cependant susceptibles de renforcer la puissance militaire de l'ennemi en étant employés à un but de guerre. C'est la contrebande relative et accidentelle, qui embrasse à peu près tous les articles, même les plus pacifiques et les plus strictement indispensables : la houille, les vivres, les

vêtements, les animaux et instruments de transport, les machines, etc. D'autres, qui jusqu'à aujourd'hui s'étaient fait remarquer par leur modération et leur esprit juridique, ont, sous l'influence de considérations politiques ou militaires, glissé insensiblement sur la pente de l'arbitraire. Ils ont compris dans leurs listes de contrebande des objets absolument étrangers à la guerre, en même temps que les armes et les munitions. C'est ainsi qu'on voit, en 1884, la France interdire le commerce du riz, et en 1904, la Russie déclarer contrebande le charbon, le riz, les vivres, les bêtes de somme, les machines marines et les matériaux de chemin de fer. De son côté, nouveau venu parmi les nations civilisées de l'Occident, le Japon n'est pas gêné par des traditions plus ou moins libérales, et il défend, en outre des articles prohibés par son ennemi, la monnaie et les métaux précieux non monnayés.

Les États n'ont jamais essayé de s'entendre entre eux et ont au contraire évité soigneusement de renouveler les anciens accords qui limitaient la notion de contrebande. Chacun réserve sa liberté de prohibition afin de pouvoir, à l'occasion, réglementer à sa guise le commerce neutre par le moyen de décrets. On peut donc affirmer sans exagérer qu'à l'heure actuelle la notion de contrebande est dans la pratique absolument imprécise et indéterminée. Elle comprend tous les articles que les belligérants arrivent à interdire sans éveiller de protestations trop violentes de la part des neutres, dont la tolérance à cet égard est d'autant plus grande que la puissance de l'État légiférant est plus redoutée.

En fait, une semblable extension de la contrebande aboutit à supprimer à peu près le commerce entre les neutres et les belligérants. Elle s'accorde avec la vieille

conception de la guerre au commerce qui est reprise aujourd'hui par les tactitiens maritimes. Elle permet de courir sus non seulement aux navires marchands ennemis, mais encore à ceux des neutres et donne le moyen d'affamer un pays qui a la plus grande partie de ses débouchés sur mer. Grâce à la déviation qu'a subie la théorie de la continuité de voyage, elle en arrive même à fermer les débouchés terrestres de l'ennemi en supprimant presque complètement le commerce entre les pays neutres.

La doctrine contemporaine tend au contraire à restreindre la notion de contrebande et à la limiter aux seules spécialités militaires. Mais, en même temps, elle cherche à la consolider et à l'asseoir sur de solides fondements en en faisant l'objet d'une entente internationale universelle. M. Kleen, invoquant l'autorité de publicistes tels que Galiani, Hautefeuille, Pistoye et Duverdy, Phillimore, Woolsey, Gessner et Bluntschli, va même jusqu'à vouloir faire de l'acte de contrebande un délit international dont la répression devrait être confiée aux États neutres sur le territoire desquels il aurait été commis. Jusqu'ici, il avait été admis que les règles de la contrebande n'étaient applicables que dans le domaine maritime. L'auteur, en prohibant le commerce de contrebande effectué sur territoire neutre, admet l'existence d'une contrebande terrestre et étend ainsi considérablement la sphère d'application des interdictions édictées par les belligérants. C'est la conséquence de sa conception initiale de l'acte de contrebande. Celui-ci n'est plus une aventure commerciale tentée aux risques et périls du particulier neutre et que le belligérant déjoue en vertu du droit de légitime défense qui lui est reconnu, mais bien une violation de la neutralité engageant la responsabilité de l'État neutre qui ne l'aura pas réprimé alors qu'il en

avait la possibilité. La notion de contrebande telle qu'on la comprend communément disparaît pour faire place à un devoir de neutralité à la charge du neutre, de même nature que celui qui l'oblige à interdire *sur son territoire* l'enrôlement, l'armement et le passage de troupes belligérantes.

M. Kleen invoque à l'appui de sa thèse les décrets rendus en 1870 par certains États neutres, comme la Belgique et la Suisse, en vue de défendre l'exportation d'articles de guerre. Mais « cette précaution extrême d'un État plus faible de ne pas froisser les susceptibilités d'un État belligérant beaucoup plus puissant dépend seulement de la volonté de l'État neutre qui l'applique dans la mesure de ses propres convenances; souvent même, il ne l'applique que pour s'assurer, en cas de besoin, les moyens de défendre efficacement sa neutralité » (1). A la suite des représentations infructueuses adressées en 1870 par le comte de Bernstorff au gouvernement anglais au sujet des ventes d'armes faites à la France par les fabricants anglais, il a été finalement reconnu en principe par le gouvernement prussien qu'une loi prohibant l'exportation de la contrebande ne pourrait être exigée d'un État neutre comme accomplissement d'un devoir international.

En fait, les États neutres s'abstiennent généralement d'interdire à leurs ressortissants de se livrer au commerce de la contrebande; ils se bornent le plus souvent à les avertir des prohibitions édictées par les belligérants, en déclinant toute responsabilité quant aux conséquences qu'elles peuvent entraîner pour ceux qui y contreviendraient.

(1) De Bar, *Observations sur la contrebande de guerre* (R. D. I., 1894, p. 406).

Il est inutile d'insister sur les difficultés pratiques d'assurer l'exécution d'une semblable mesure. Elles ont été particulièrement mises en relief par lord Granville dans sa réponse au comte de Bernstorff, ainsi que par Westlake et de Bar (1). Nous avons noté ailleurs le danger pour un État neutre de fournir de la sorte aux belligérants des occasions fréquentes et souvent injustifiées de réclamations en même temps que l'atteinte aux devoirs de justice et d'impartialité qui se cache sous les apparences du respect de la neutralité. De plus, comme l'écrit Lorimer, « l'État n'a pas plus le droit de forcer son sujet, en sa qualité privée, à être neutre que le sujet, en sa qualité privée, n'a le droit de forcer l'État comme puissance publique à prendre part aux hostilités. A notre sens, ce n'est qu'en observant rigoureusement la distinction entre la personne et le citoyen que l'on peut mettre des limites à la responsabilité des États; dès que l'on s'écarte de cette distinction, on met en danger toutes les libertés » (2).

Du moment que l'on reconnaît aux belligérants la faculté d'exercer en haute mer leur droit de légitime défense au détriment du commerce neutre, la limitation de la contrebande aux seules armes et munitions est un progrès désirable et le seul qui, pour l'instant, ait quelque chance de faire l'objet d'une réglementation internationale. Cette conception restrictive de la notion de contrebande est celle de la doctrine contemporaine la plus libérale. Aussi nous en sommes-nous inspirés au cours de cette étude.

Il est cependant, dans l'ordre spéculatif, un autre point

(1) V. *Arch. diplom.*, t. III, p. 832. — Westlake, art. cit., R. D. I, 1870, p. 631. — De Bar, art. cit., R. D. I., 1894, p. 404.

(2) Lorimer, *Principes de droit international*, ch. XXV, p. 249.

de vue qui, en présence des extensions croissantes apportées par les belligérants aux listes de contrebande, pourrait être qualifié d'utopique. Il ne tendrait à rien moins en effet qu'à supprimer la notion même de contrebande en reconnaissant la liberté absolue du commerce neutre, y compris celui des armes et des munitions. D'une réalisation qui semble impossible ou du moins excessivement lointaine, il n'en est pas moins logique et d'accord avec la compréhension la plus exacte de la neutralité.

SECTION II

Exagération arbitraire ou inutilité de la notion de contrebande.

On a vu que l'extension de la notion de contrebande aux *res ancipitis usus*, c'est-à-dire aux choses de l'usage le plus pacifique et le plus indispensable, renouvelle en fait l'ancienne interdiction générale dont était autrefois frappé le trafic des neutres avec les belligérants, avec cette aggravation que, grâce à l'exagération de la théorie de la continuité de voyage, cette interdiction atteint même le commerce des neutres entre eux. La notion de contrebande, qui servait d'abord à désigner un ensemble de mesures exceptionnelles restrictives de la liberté du commerce neutre, en est arrivée à la supprimer presque entièrement. Il faut en effet compter pour peu de chose la liberté qui subsiste pour le trafic des articles inutilisables à un usage militaire. Leur nombre est très restreint et leur importance dans le mouvement commercial est minime ; ce sont des articles de luxe, des objets d'art, de mode, d'ameublement, des instruments scientifiques, — et encore ce n'est pas le cas pour tous, — des ouvrages littéraires ou scientifiques.

Ces mesures destructives du commerce neutre, prises sous couleur de réprimer la contrebande, n'ont, il est vrai, jamais encore été appliquées dans toute leur étendue. Celles qui étaient le plus préjudiciables aux intérêts économiques des nations pacifiques sont intervenues dans des conditions qui en rendaient le contrecoup moins pénible. Les décrets que l'Angleterre prit contre la France pendant la période révolutionnaire ne lui ont pas créé de complications avec les neutres. Ceux-ci n'existaient pour ainsi dire pas, l'Europe entière étant armée contre la République. Les États scandinaves, isolés, protestèrent en vain. Les États-Unis, plus directement lésés, obtinrent seuls une satisfaction partielle. A cette époque, le commerce international ne présentait pas la même importance qu'aujourd'hui. Chaque peuple produisait à peu près entièrement les choses nécessaires à sa consommation, les exportations de céréales étaient peu développées et l'interdépendance économique des nations n'existait pas au même degré qu'actuellement.

Depuis 1815, l'occasion s'est peu présentée d'expérimenter jusqu'où pouvait aller la patience des neutres à supporter des prohibitions ruineuses pour leur commerce. Les réglementations de contrebande faites au début des guerres de 1854, 1859, 1866, 1870 et 1877-1878, ont été modérées.

L'interdiction du riz pendant les hostilités de la France contre la Chine en 1885 a soulevé les protestations de l'Angleterre, le neutre le plus directement intéressé. Celle-ci, engagée à son tour dans une guerre contre les Républiques sud-africaines, défendit le commerce des vivres; ce qui provoqua des réclamations assez vives de la part des États-Unis. Dans aucun de ces cas, il n'y avait d'intérêts vitaux en jeu, et cependant les prétentions

des belligérants furent assez vivement combattues. En 1898, la guerre hispano-américaine fut courte et localisée, et aucun des belligérants n'eut l'occasion d'appliquer son règlement sur la contrebande. Cette année (1904), la Russie et le Japon viennent de publier des listes de prohibitions qui réduisent à peu de chose le commerce permis aux neutres. Jusqu'ici, ceux-ci en ont peu souffert. Le Japon étant pour le moment maître des mers d'Extrême-Orient, les neutres y conservent la liberté de leurs transports à destination de ce pays. D'autre part, par suite de l'éloignement des mers d'Europe, les Japonais ont peu de chance de pouvoir venir y exercer la police.

Les conséquences ruineuses que de tels décrets peuvent présenter pour le commerce neutre se manifesteraient dans toute leur acuité lors d'une guerre européenne. Les relations commerciales entre les États-Unis et l'Europe se chiffrent par des sommes de plus en plus élevées. Les exportations américaines comprennent à peu près tous les objets de première nécessité : le blé, les viandes, la houille, le coton, le pétrole, etc. En cas de conflit entre deux grandes puissances de l'Europe, ces articles pourraient être déclarés contrebande et prohibés. Le courant d'exportation des États-Unis serait entravé et ses intérêts économiques primordiaux, aussi bien que ceux des autres neutres, mis en sérieux péril.

Pour réaliser l'affamement de l'ennemi, le belligérant, sous peine de voir ses mesures inefficaces, serait amené à interdire le commerce de ces denrées de première nécessité, non seulement avec l'ennemi, mais encore, par application du système de la continuité de voyage, avec les pays d'où elles pourraient lui parvenir indirectement par voie de terre. La grande république améri-

caine, pour conjurer la perte de ses débouchés que ne tarderait pas à suivre une crise économique désastreuse, n'hésiterait pas à recourir à une intervention énergique. De leur côté, les neutres, qui font appel à ses exportations afin de remédier à la pénurie de certaines de leurs productions, seraient obligés par le souci même de leur existence à sortir de leur neutralité. Il est certain que les belligérants seraient alors dans l'impossibilité pratique de maintenir ces interdictions, qui ne sont plus dès lors susceptibles que d'une application relative et plus ou moins mitigée selon la violence des réclamations qu'elles provoquent.

Si, d'un autre côté, on limite la notion de contrebande aux seules spécialités militaires, elle est à peu près inutile. Grâce au régime de la paix armée, les grandes nations ont aujourd'hui en réserve dans leurs arsenaux les armes nécessaires à l'armement de leurs troupes et de leurs navires. Celles qui, comme les États-Unis, se sont soustraites au militarisme à outrance et ont développé leur puissance industrielle de toutes les forces restées ailleurs improductives, feront appel à l'outillage perfectionné de leurs usines pour se procurer les armes qui leur manquent. Un pays peut d'ailleurs continuer à s'approvisionner en armes et en munitions par ses frontières terrestres, ce commerce restant en principe toujours libre. « Dans une guerre maritime entre deux grands États, ainsi que le remarque M. de Bar, il est probable pour l'avenir que la vente et le transport de la houille destinée à l'usage des navires de guerre seront beaucoup plus importants que la vente de canons et de munitions. Donc prohiber la vente et le transport des articles qui, selon M. Kleen, peuvent seuls être considérés comme contrebande de guerre, et permettre pour

toutes les occasions possibles, la vente et le transport de la houille, du salpêtre, de la dynamite, etc., ce sera donner un droit probablement assez minime et inutile, on pourrait même dire ridicule[1]. »

Le belligérant en possession d'une marine militaire usera cependant de ce droit ridicule pour exercer à l'égard du commerce neutre des vexations et des tracasseries très gênantes.

Nous sommes ainsi placés en face de cette alternative :

1° Ou la contrebande comprend l'ensemble des objets utilisables directement ou indirectement à un usage militaire. Elle aboutit dans ce cas à l'interdiction à peu près complète du commerce neutre et n'est plus une exception à la liberté de ce commerce. Elle ne pourrait être appliquée intégralement sans soulever de violentes complications internationales ;

2° Ou la contrebande est restreinte aux seules armes et munitions, et elle est alors à peu près inutile aux belligérants tout en restant la source de sérieuses entraves pour le commerce neutre.

SECTION III

Critique du fondement de la notion de contrebande.

Le fondement juridique du droit des belligérants de confisquer en pleine mer la contrebande sur des bâtiments neutres est assez fragile. En examinant l'origine historique de ce prétendu droit, on peut constater qu'il n'est qu' « un usage fondé sur le fait de la force brutale et toléré par les États ». C'est le vestige plus ou moins atténué du pouvoir que le belligérant s'arrogeait au

[1] De Bar, art. cit., R. D. I., 1894, p. 406.

Moyen-Age d'interdire aux neutres tout commerce avec son adversaire. Cette obligation de ne pas trafiquer de certaines choses, d'abord imposée par la crainte, a été insensiblement présentée aux citoyens des nations neutres comme un devoir de neutralité, alors que la neutralité devrait consister essentiellement pour un pays à conserver le libre cours de ses rapports commerciaux tels qu'ils existent en temps normal. Les fournitures d'armes et de munitions constituent des opérations commerciales ordinaires qui ont lieu aussi bien avec les neutres qu'avec les belligérants.

« Le fait que deux États se font la guerre, écrit M. de Bar, n'autorise ni l'un ni l'autre à exiger que toutes les relations qui existent entre son adversaire et un État neutre quelconque soient suspendues, quand même l'adversaire tire profit de ces relations. Si deux États se battent, le monde entier n'est pas obligé pour cela d'arrêter son activité, afin d'éviter qu'aucun souffle de cette activité ne profite ou ne nuise à l'un ou à l'autre de ceux qui se battent; ce serait consacrer la thèse que les belligérants, comme tels, doivent dominer le reste du monde. Ce qu'ils peuvent demander, c'est seulement que les relations d'un État neutre et de l'adversaire restent les mêmes qu'auparavant. Dès lors, les sujets des États neutres peuvent continuer à entretenir les relations commerciales qu'ils avaient entretenues auparavant, et s'ils étaient fabricants d'armes et de munitions et qu'ils en aient vendu à tout le monde, ils pourront, même après la déclaration de guerre, continuer à en vendre à tout le monde, y compris les belligérants (1). »

« Il me semble, observe de son côté Westlake, que si l'on était résolu à fonder les devoirs des neutres sur

(1) De Bar, art. cit., R. D. I., 1894, p. 407.

une base strictement logique, le seul moyen de se montrer conséquent serait de faire consister la neutralité à ne point se départir des habitudes contractées pendant la paix. C'est le seul système qu'il soit possible d'appliquer d'une manière suivie en toutes circonstances. Si c'était une coutume établie en temps de paix que le pays A vendît du charbon et des fusils, et que le pays B qui tirerait de son sol et de ses manufactures une provision satisfaisante de ces objets, fît la guerre au pays C lequel ne jouirait pas des mêmes avantages, le pays B serait tenu de reconnaître les marchés du monde comme faits acquis dans les conditions de l'espèce à l'égal de toutes les circonstances géographiques qui rendraient le pays C moins facilement attaquable (1). »

Il n'est pas juste que les nations paisibles soient atteintes par les hostilités et subissent les conséquences d'un fait qui leur est étranger et qui ne constitue qu'un événement anormal et transitoire dans la vie internationale. Ainsi que le marque Bluntschli, « la condition normale des nations est la paix, non la guerre, et le droit international a pour objet de garantir la paix et la limitation de la guerre aux belligérants; les neutres ne sont donc nullement dans une situation exceptionnelle et leur situation n'est exceptionnelle que s'ils ne peuvent se dérober à toutes les conséquences de la guerre (2). »

S'il est difficile d'empêcher complètement l'incidence et la répercussion indirectes de la lutte d'atteindre les neutres, le progrès est du moins de réduire ce contrecoup au minimum, et à plus forte raison d'empêcher l'intervention directe des belligérants dans le domaine de la neutralité.

(1) Westlake, art. cit., R. D. I., 1870, p. 627.
(2) Bluntschli, cité par Lorimer, *op. cit.*, p. 234.

Les rapports des neutres et des belligérants sont réglés actuellement par un compromis. Les deux parties se font des sacrifices réciproques. Le neutre consent à ne pas trafiquer avec les belligérants de certains articles qualifiés contrebande. Ceux-ci s'engagent de leur côté à respecter le commerce neutre, exception faite pour les objets prohibés. C'est reconnaître de part et d'autre l'existence de deux droits opposés qui n'arrivent à se concilier qu'à l'aide de concessions mutuelles et risquer de voir rompre l'exact équilibre de ces concessions par l'influence brutale de la force.

On ne peut dénier aux belligérants le droit d'exercer librement leur activité hostile, mais celle-ci devrait être étroitement renfermée dans la sphère des opérations militaires et ne pas s'exercer en dehors, aux dépens des peuples paisibles, comme cela se produit lorsqu'ils saisissent la contrebande sur un territoire soustrait à leur juridiction. Hors des eaux territoriales des belligérants, le navire neutre ne relève plus de leur autorité, il ne doit obéissance qu'aux lois du pays dont il bat pavillon. M. Kleen souligne combien ce droit de saisie reconnu aux belligérants est illogique et antijuridique et il indique le *blocus* comme le seul moyen légal en leur pouvoir de se garantir contre les livraisons d'armes effectuées à leur ennemi. « La notion de contrebande de guerre, dit-il, indique déjà par elle-même qu'elle appartient exclusivement au droit de la guerre et non à celui de la neutralité, et qu'elle ne devrait donc pas être considérée comme existant sur le domaine neutre. D'ailleurs les usages jusqu'ici pratiqués en cette matière trahissent déjà par leur manque de logique combien ils sont injustes. Si un belligérant, d'après l'usage qui prévaut, ne peut étendre ses défenses contre le trafic

et le commerce de certains articles de guerre au territoire *ferme* des neutres ni s'ingérer dans la question de leur production, augmentation, transport ou échange, parce qu'une telle ingérence serait considérée comme un empiétement sur la souveraineté de l'État neutre, la même raison devrait lui interdire de s'occuper de l'existence d'articles semblables à bord d'un *navire* neutre, sous pavillon neutre; car le navire n'est qu'une portion flottante du territoire indiqué par le pavillon. Une marchandise transportée par un navire se trouve, au point de vue du droit international, dans les frontières de l'État pacifique auquel ce navire appartient et où sa qualité de contrebande ne signifie, selon le système qui règne, encore rien. D'après ce système, elle ne devient contrebande — en supposant qu'elle en porte le caractère — que lorsqu'elle est remise à l'ennemi. Mais tout belligérant possède contre cette remise un moyen légal appartenant au droit de la guerre comme tel et approuvé par les règles internationales de notre époque : le blocus. Le belligérant qui ne veut ou ne peut se servir de ce moyen, a perdu le droit de se plaindre de ce que sa faiblesse ou sa négligence deviennent une cause de renfort pour son ennemi [1]. »

Critiquant le droit de visite, corollaire obligé du droit de saisie, l'auteur ajoute : « Rien ne peut être plus contraire à la souveraineté du pavillon qu'une visite imposée par des autorités étrangères. Que dirait-on de la prétention d'un État d'envoyer ses douaniers sur le territoire d'un autre État pour s'y informer des intentions supposées d'exporter dans le premier des marchandises dont l'entrée serait défendue? La visite par un belligé-

[1] Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, Introduction, p. 56.

rant d'un navire neutre n'est au fond pas autre chose et n'est pas moins humiliante pour la souveraineté territoriale, puisque le navire doit être considéré, au point de vue juridique, comme une partie du territoire de l'État [1]. »

SECTION IV

Conséquences injustes et funestes pour la prospérité des peuples qu'entraîne le maintien de cette notion.

Pour qu'un peuple puisse arriver à se développer pleinement par son industrie, son travail, son esprit d'ordre et d'initiative, il ne faut pas qu'il soit écrasé par les impôts qu'exigent des armements excessifs. Un des éléments qui ont contribué à créer la situation florissante des États-Unis, au point de vue économique, paraît être le peu d'importance, jusqu'à ces dernières années, des charges militaires dont le poids pèse si lourdement sur les finances des nations européennes. Il faut, par contre, attribuer en partie à un long accès de mégalomanie militaire, la crise économique et financière qu'a traversée l'Italie à la fin du siècle dernier et dont elle est heureusement sortie grâce à une plus juste compréhension de ses intérêts.

Or, la reconnaissance au profit des belligérants du droit de réprimer le commerce des armes et des munitions tend à obliger les nations à entretenir constamment ces armements ruineux aux dépens du plein épanouissement de leur richesse et de leur bien-être. « La tendance manifeste de toute règle qui met obstacle à la faculté du

[1] Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, t. I, Introduction, p 58.

belligérant de s'approvisionner sur les marchés du monde est d'assurer la victoire à celui des belligérants qui, dès le début, est le mieux préparé, par conséquent de mettre les États dans l'obligation de se tenir toujours prêts à la guerre (1). »

Elle contribue à rendre plus fréquentes les occasions de guerre par les avantages qu'elle donne aux surprises et aux coups de force tentés contre les peuples médiocrement armés. « Elle favorise cet argument dangereux aux gouvernements et aux nations, quoique agréable aux généraux ambitieux : La guerre étant inévitable pour l'avenir, faisons la guerre dès à présent, parce que notre armement est complet tandis que notre adversaire ne l'a pas encore achevé (2). »

Elle rend de plus inutile aux nations pacifiques la prospérité financière et économique qui bien plus que la puissance militaire est la raison de leur grandeur et de leur influence dans le monde. Elle aboutit à cette conséquence injuste de les priver en temps de guerre de la libre disposition de leur argent et de leur crédit. Il est tout aussi profondément immoral de priver l'État riche et florissant attaqué par une nation de proie du droit d'employer ses richesses à se procurer les armements nécessaires à faire respecter son indépendance que d'empêcher un passant paisible, menacé par des malfaiteurs, d'entrer dans la boutique d'un armurier afin d'acheter une arme pour se défendre.

« Certes, dit M. de Bar, nous ne sommes pas d'accord avec ces philosophes militaires et ces généraux philosophes et pieux, qui pour tout l'avenir glorifient la guerre comme le moyen grandiose dont doit se

(1) Westlake, art. cit., R. D. I., 1870, p. 634.
(2) De Bar, art. cit., R. D. I., 1894, p. 409.

servir toujours la Providence divine pour faire avancer la civilisation de l'humanité. Mais si parfois une grande guerre peut être utile et féconde au profit du genre humain, c'est seulement en donnant la victoire à la nation la plus forte dans le meilleur sens du mot, plus forte par son intelligence, son caractère moral et physique et par une civilisation saine et supérieure. Et que faisons-nous en empêchant le commerce des armes et des munitions sinon augmenter l'influence du hasard, de la préparation souvent rusée et toujours insatiable de la guerre[1] ? »

On a reproché enfin au commerce des armes et des munitions de contribuer à prolonger des luttes sanglantes et à leur donner un caractère plus meurtrier encore. On a flétri comme honteux et déshonorants les profits que les neutres retirent d'un semblable trafic. Cet argument porte à faux. Le but de la guerre est non pas, en effet, une cessation momentanée des hostilités, mais une paix durable. Cette situation n'a quelque chance de se maintenir longtemps que si la nation qui demande la paix a vraiment épuisé toutes ses ressources. Si, au contraire, celle-ci n'est amenée à terminer la lutte que par l'impossibilité d'acquérir à prix d'argent l'outillage militaire qui lui manque, elle ne peut se considérer comme vaincue ; mieux préparée et mieux armée, elle tentera bientôt de nouveau le sort des armes.

Dans l'état présent du droit international, si l'on ne peut se résoudre à faire disparaître « ce vieil édifice de la théorie de la contrebande de guerre », ce sera du moins un grand progrès de limiter la notion de la contrebande aux seules spécialités militaires. On devrait cependant

(1) De Bar, art. cit., R. D. I., 1894, p. 410.

éviter d'en étendre et d'en aggraver la répression en attribuant à cette simple aventure commerciale le caractère d'un délit que chaque État neutre aurait la charge de poursuivre et de punir sur son territoire, et en inventant une contrebande terrestre dont la notion se confond avec celle des autres délits de neutralité tels qu'enrôlements, subsides, armements et équipements de navires. Mieux vaudrait encore continuer à tolérer de la part des belligérants l'exercice des droits de capture et de visite en restreignant ce dernier dans des bornes raisonnables, de façon à garantir la régularité des communications maritimes et la dignité du pavillon neutre. Il n'y aurait pas ainsi de marche en arrière, peut-être même serait-ce un progrès, « car, étant donné le caractère exclusif de la liste, on s'apercevrait probablement après quelque temps de l'inutilité et, par conséquent, de l'effet nuisible de ce qu'on a voulu consacrer[1]. »

[1] De Bar, art. cit., R. D, I., 1894, p. 413.

Vu : *le Président de la thèse*,
F. DESPAGNET.

Vu : *le Doyen*,
H. MONNIER.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Bordeaux, le 16 mai 1904.
Pour le Recteur :
Le Vice-Président du Conseil de l'Université,
MONNIER.

BIBLIOGRAPHIE

ARENDT (W.-A.). — *Essai sur la neutralité de la Belgique*. Bruxelles, 1845.

AZUNI. — *Le droit maritime de l'Europe*. Paris, 1805, 2 vol.

BAR (DE). — *Observations sur la contrebande de guerre* (R. D. I., 1894, p. 406).

BLUNTSCHLI (K.). — *Le droit international codifié*, édit. Lardy. Paris, 1874.

BOECK (Ch. DE). — *De la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi*. Thèse. Paris, 1882.

BOMPARD. — *Les vivres contrebande de guerre (Revue politique et parlementaire*, 1899, p. 303).

BONFILS. — *Manuel de droit international public*, 2e édit., revue par Fauchille.

BROCHET (A). — *De la contrebande de guerre*. Thèse. Rennes, 1900.

BYNKERSHOEK (Corn. van). — *Questionum juris publici libri II*. — *Cornelii van Bynkershoek Opera omnia*. Édit. Phillipus Vicat. Coloniae Allobrogorum, 1761.

CALVO (Carlos). — *Le droit international théorique et pratique*, 4e édit. française. Paris-Berlin, 1887-1896, 6 vol.

CAUCHY (E.). — *Le droit maritime international considéré dans ses origines et dans ses rapports avec le progrès de la civilisation*. Paris, 1862, 2 vol.

COCCEJI. — *Novum systema jurisprudentiae naturalis*. Halle, 1748.

CREASY (sir Edward). — *First platform of international law*. Londres, 1876.

DESCAMPS (Chev.). — *Le droit de la paix et de la guerre. Essai sur l'évolution de la neutralité et sur la constitution du Pacigérat*. Paris, 1898.

DESJARDINS (Arth.). — *Traité de droit commercial maritime.* Paris, 1880, 9 vol.

DESPAGNET (Fr.). — *Cours de droit international public*, 2e édit. Paris, 1899.

DESPAGNET (Fr.). — *Chronique de la guerre sud-africaine* (R.G. D.I., 1900 et 1901).

DIENA. — *Le jugement du Conseil des prises d'Italie dans l'affaire du Dœlwyck* (J. D. I. Pr., 1897, p. 268).

DUBOC (E.). — *Le droit de visite et la guerre de course.* Paris, 1902.

DUDLEY-FIELD. — *Projet d'un code international*, édit. Rolin. Paris-Gand, 1881.

DUPUIS (Ch.). — *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines,* 1 vol. Paris, 1899.

FAUCHILLE (Paul). — *La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780.* Paris, 1893.

FAUCHILLE (Paul). — *La théorie du voyage continu en matière de contrebande de guerre* (R. G. D. I., 1897, p. 301).

FERGUSON (J.-H.). — *Manual of international law.* Londres, 1884, 2 vol.

FIORE (Pasquale). — *Nouveau droit international public suivant les besoins de la civilisation moderne,* 1re édit. Pradier-Fodéré. Paris, 1869, 2 vol.; 2e édit. Antoine. Paris, 1885-1886, 3 vol.

FIORE (Pasquale). — *Droit international codifié.* Turin, 1890.

FROMAGEOT. — *Les vivres considérés comme contrebande de guerre* (J. D. I. Pr., 1900, p. 32).

GALIANI (F.). — *De doveri dei principi neutrali.* Naples, 1782.

GENTILE (Alberico). — *De jure belli commentationes.* Oxford, 1588-1589; Hanoviae, 1613.

GESSNER (L.). — *Le droit des neutres sur mer*, 2e édit., Berlin, 1876.

GROTIUS (H.). — *De jure belli ac pacis.* Paris, 1625, édit. Pradier-Fodéré. Paris, 1867, 3 vol.

HALL (W.-E.). — *International law.* Oxford, 1880.

HAUTEFEUILLE (L.-B.). — *Histoire des origines, du progrès et des variations du droit maritime international,* 2e éd. Paris, 1858.

HAUTEFEUILLE (L.-B.). — *Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime,* 3e édit. Paris, 1868, 3 vol.

HEFFTER (A.-W.). — *Le droit international de l'Europe,* trad. Bergson; 4e édit. française augmentée par Geffcken. Paris-Berlin, 1883.

HEINECCIUS (J.-G.). — *De navibus ob vecturam vetitarum mercium commissis.* Hale, 1721.

HOLLAND. — *A manual of prize law.* Londres, 1866.

HÜBNER. — *De la saisie des bâtiments neutres.* La Haye, 1759, 2 vol.

JOUFFROY. — *Droit des gens maritime universel.* Berlin, 1806.

KENT (J.). — *Commentaries on international law.* Boston, 1826; 2e édit. Abdy, Londres et Cambridge, 1878, 4 vol.

KLÜBER (J.-L.). — *Le droit des gens moderne de l'Europe,* 2e édit. Ott. Paris, 1874.

KNIGHT (J.). — *Les États neutres au point de vue de la contrebande de guerre.* Thèse. Paris, 1903.

KLEEN (R.). — *De la contrebande de guerre et des transports interdits aux neutres.* Paris, 1893.

KLEEN (R.). — *Lois et usages de la neutralité d'après le droit international conventionnel et coutumier des États civilisés.* Paris, 1898, 2 vol.

KLEEN (R.). — *Le droit de la contrebande de guerre* (R. D. I., 1893, p. 7, 124, 239, 389).

LAMPREDI (J.-M.). — *Del commercio dei populi neutrali.* Florence, 1788, 2 vol. Trad. française de Peuchet. Paris, 1805, 1 vol.

LAWRENCE (W. Beach). — *Commentaires sur les éléments du droit international et sur l'Histoire des progrès du droit des gens de Wheaton.* Leipzig, 1868-1880, 4 vol.

LORIMER (J.). — *Principes de droit international,* édit. Nys. Bruxelles, 1885.

MARTENS (G.-F. de). — *Précis du droit des gens moderne de l'Europe.* Gœttingue, 1789 ; 2e édit. Vergé. Paris, 1864, 2 vol.

MARTENS (Fr.). — *Traité de droit international,* édit. Léo. Paris, 1883-1887, 3 vol.

MANNING (W.-Oke). — *Commentaries on the law of nations.* Londres 1839; édit. Sheldon-Amos. Londres, 1875.

MANCEAUX (E.). — *De la contrebande de guerre.* Thèse. Paris, 1899.

MASSÉ (M.-G.). — *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens,* 3e édit. Paris, 1874, 3 vol.

MOSELEY. — *What is contraband of war and what is not.* Londres, 1861.

ORTOLAN (Th.). — *Règles internationales et diplomatie de la mer*, 4e édit. Paris, 1864, 2 vol.

PERELS (F.). — *Manuel de droit maritime international.* édit. Arendt, Paris, 1884.

PHILLIMORE (sir Robert). — *Commentaries upon international law.* Londres, 2e édit., 1871-1874, 4 vol.

PISTOYE ET DUVERDY. — *Traité des prises maritimes.* Paris, 1859, 2 vol.

PINHEIRO-FEREIRA. — *Cours de droit public interne et externe.* Paris, 1830-1838, 3 vol.

PINHEIRO-FEREIRA. — *Commentaires sur le « Précis du Droit des gens » de de Martens et Notes au « Droit des gens » de Vattel*, 1835-1836, 3 vol.

PRADIER-FODÉRÉ. — *Traité de droit international public.* Paris, 1895-1897, 7 vol.

PRADIER-FODÉRÉ. — *Principes généraux de droit, de politique et de législation.* Paris, 1869.

RENAULT (L.). — *De la protection internationale des câbles sous-marins* (R. D. I., 1881, p. 251).

REY (Francis). — *Le réseau sous-marin en temps de guerre* (R. G. D. I., 1901, p. 729).

RÉMY (Albert). — *Théorie de la continuité de voyage en matière de blocus et de contrebande de guerre.* Thèse, Paris, 1902.

SELOSSE (L.). — *Le charbon contrebande de guerre* (J. D. I. Pr., 1898, p. 442).

SUBERCAZES (J.). — *De la contrebande de guerre.* Thèse. Paris, 1894.

SUMMER-MAINE (sir Henry). — *Le droit international. La guerre.* Paris, 1890.

TESTA (Carlos). — *Le droit public international maritime*, édit. française. Paris, 1886.

TÉTENS (J.-N.). — *Considérations sur les droits réciproques des puissances belligérantes et des puissances neutres sur mer.* Copenhague, 1805.

VALIN (R.-J.). — *Commentaires sur l'ordonnance de la marine de 1681.* La Rochelle, 1763, 2 vol.

VALIN (R.-J.). — *Traité des prises.* La Rochelle, 1763, 2 vol.

VATTEL (E. DE). — *Droit des gens ou principes de la loi naturelle.* Leyde, 1758. Édit. Pradier-Fodéré. Paris, 1863, 3 vol.

VETZEL (L.). — *De la contrebande par analogie en droit maritime international.* Thèse, Paris, 1901.

VIDARI. — *Del rispetto della proprieta privata fra gli statti in guerra.* Pavie, 1867.

WARD (R.). — *Treatise on the relative rights and duties of belligerants and neutral powers in maritime affairs.* Londres, 1801, nouv. édit., 1875.

WESTLAKE (J.). — *Étude sur les principes de droit international,* édit. franç. Nys. Paris, 1895.

WESTLAKE (J.). — *Est-il désirable de prohiber l'exportation de la contrebande de guerre?* (R. D. I., 1870, p. 626.)

WHEATON (H.). — *Histoire des progrès du droit des gens,* 4e édit. Leipzig, 1865, 2 vol.

WHEATON (H.). — *Éléments de droit international,* 4e édit, Leipzig, 1864, 2 vol.

WILDMAN (R.). — *Institutes of international law.* Londres, 1850. 2 vol.

WOOLSEY (Th.-D.) — *Introduction to the study of international law,* 5e édit. New-York, 1879.

RECUEILS

Annuaires de l'Institut de Droit international. Gand, 1877.

Archives diplomatiques.

DE CLERQ. — *Recueil des traités de la France.* Paris, 1889, 16 vol.

DUMONT. — *Corps universel diplomatique du droit des gens.* Amsterdam et La Haye, 1725-1739, 25 vol.

DUVERGIER. — *Collection des lois et décrets.* Paris, 1824-1841, 43 vol.

HANSARD. — *Parliamentary debates* (Recueil des débats parlementaires anglais).

ISAMBERT. — *Recueil général des anciennes lois françaises.* Paris, 1821-1833, 29 vol.

Livres Jaunes, publications officielles du gouvernement français.

MARTENS (G.-F.) et ses continuateurs. — *Recueil des principaux traités,* Gœttingue, 1791 ; 2e édit., Gœttingue 1817-1876, 55 vol.

PARDESSUS. — *Collection des lois maritimes antérieures au XVIIIe siècle*. Paris, 1828, 5 vol.

ROBINSON (Chr.). — *Reports of cases argued and determined in the high Court of admiralty*. Londres, 1800 et suiv., 6 vol.

TÉTOT. — *Répertoire alphabétique et chronologique des traités*. Paris, 1866, 2 vol.

ABRÉVIATIONS

A. I. D. I. : *Annuaire de l'Institut de Droit international.*

J. D. I. Pr. : *Journal de Droit international privé ou journal Clunet*. Paris, 1874.

R. D. I. : *Revue de Droit international et de législation comparée*. Bruxelles, 1869.

R. G. D. I. : *Revue générale de Droit international public*. Paris, 1894.

ERRATA

Page 10, note 1, 5e ligne, *au lieu de* 2e édit., t. II, p. 110, *lire* 2e édit., p. 110.
— 12, note 2, 7e ligne, *au lieu de* Hautefeuille, op. cit., *lire* Hautefeuille, Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime.
— 32, note 1, *au lieu de* p. 695, *lire* p. 605.
— 33, note 4, *au lieu de* t. II, *lire* t. I.
— 35, note 1, *au lieu de* II, p. 566, *lire* IV, p. 37.
— 41, note 1, *au lieu de* t. I, *lire* t. II.
— 46, notes 1 et 2, *au lieu de* p. 245, *lire* p. 345.
— 48, note 1, *au lieu de* p. 408, *lire* p. 410.
— 66, note 2, *au lieu de* p. 85, *lire* p. 89.
— 69, note 3, 6e ligne, *au lieu de* Dr. des gens, liv. III, ch. VI, *lire* Dr. des gens, liv. III, ch. VII.
— 85, note 2, *au lieu de* Rec., 2e série, *lire* Rec., 2e série, t. I.
— 86, note 2, *au lieu de* p. 229, *lire* p. 223.
— 130, note 2, *au lieu de* p. 358, *lire* p. 258.
— 148, note 1, 2e ligne, *au lieu de* § 765, *lire* § 802.
— 160, note 2, *au lieu de* § 12, *lire* § 112.
— — note 3, 2e ligne, *au lieu de* Wheaton, op. cit., *lire* Wheaton, Histoire des progrès du Droit des gens.
— 173, note 1, 4e ligne, *au lieu de* Ch. Robinson, I, *lire* Ch. Robinson, IV.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER

Développement sommaire de l'idée de neutralité en ce qui concerne la liberté du commerce des neutres.

Section I. — Historique de l'idée de neutralité 5
1° Antiquité et Moyen-Age 5
2° Du Moyen-Age à la ligue de Neutralité armée (1780) 7
3° De la ligue de Neutralité armée à la Déclaration de Paris (1856) 18
Section II. — Critique de la neutralité telle qu'elle se présente actuellement dans la doctrine. 40
1° Système de la nécessité de guerre. 40
2° Théorie du renforcement de l'adversaire. . . 47
3° L'impartialité, fondement de l'idée de neutralité 48
4° Véritable conception de la neutralité : *le droit des neutres*. 51

CHAPITRE II

Évolution et état actuel de la doctrine et de la législation.

Section I. — Développement historique de la notion de contrebande de guerre 57
1° Antiquité et Moyen-Age. 57
2° Époque moderne jusqu'à la ligue de Neutralité armée (1780) 62
3° De la ligue de Neutralité armée à la Déclaration de 1856 66
4° Période contemporaine (1856-1904). 71

Section II. — Système adopté par les différents États maritimes. 73
1° Grande-Bretagne 76
2° États-Unis 82
3° France. 86
4° Allemagne. 87
5° Danemark 88
6° Espagne 89
7° Autriche-Hongrie. 86
8° Hollande. 90
9° Italie. 91
10° Russie. 91
11° Japon 94
12° Suède 95
Section III. — Développement historique de la doctrine. 98
1° École du droit de défense des belligérants. . 100
2° École du droit et du devoir des neutres. . . 118
3° École idéaliste 129

CHAPITRE III

État actuel de la doctrine.

Section I. — Détermination fixe et générale. 132
1° La contrebande relative. 132
2° La contrebande accidentelle ou occasionnelle 133
Section II. — Définition et énumération de la contrebande . . . 141
1° Définition 141
2° Énumération. 149
3° Tolérance. 152
4° Dispenses inadmissibles 152
Section III. — Objets à écarter de la contrebande. 158
1° Les vivres et céréales. 158
2° La monnaie. 185
3° Les navires de commerce. 187
4° Le matériel maritime. 189
5° Les machines. 197
6° Étoffes, draps, vêtements, cuirs, objets de pansement et matériel d'ambulance. . . . 201
7° Les chevaux et les bêtes de somme. 203
8° Les matières premières. 207
9° La houille. 214

CHAPITRE IV

De la théorie de la continuité de voyage en matière de contrebande de guerre.

Section I. — Ce qu'il faut entendre par destination hostile : destination du navire (système anglais et italien) ; destination de la marchandise (système français) 231

Section II. — Origine de la théorie de la continuité de voyage. Son invention par les tribunaux de prises anglais pour assurer l'application de la Règle de la guerre de 1756. 238

Section III. — Développement et exagération de cette théorie. Son application aux navires neutres transportant à un port neutre de la contrebande de guerre présumée devoir être réexpédiée soit sur le même navire, soit après transbordement, vers un port ennemi. 242

1° Affaire de la *Frau-Howina*. 244

2° Affaire de la *Bermuda*. 247

3° Affaire du *Springbok*. 248

Section IV. — Dernière exagération de la théorie du voyage continu. Son extension au cas où le navire neutre transporte à un port de la contrebande soupçonnée devoir rejoindre le territoire ennemi par voie de terre 253

1° Affaire du *Dœlwyck*. 255

2° La théorie de la continuité de voyage pendant la guerre du Transvaal (1899-1901). . . . 266

Section V. — La théorie de la continuité de voyage et l'Institut de droit international. 268

Section VI — Critique de la théorie de la continuité de voyage. . 271

CHAPITRE V

Transports interdits.

Section I. — Définition et notion. 287

Section II. — Transports réputés interdits. 293
1° Transport de diplomates. 293
2° Transport de militaires. 301
3° Transport des dépêches. 311
A. Transmission des dépêches par câbles télégraphiques sous-marins. 317
B. Transmission des dépêches par la télégraphie sans fil. 332

CHAPITRE VI

Critique de la notion de contrebande de guerre.

Section I. — Tendances opposées de la pratique et de la doctrine contemporaine 337
Section II. — Exagération arbitraire ou inutilité de la notion de contrebande 342
Section III. — Critique du fondement de la notion de contrebande. 346
Section IV. — Conséquences injustes et funestes pour la prospérité des peuples qu'entraîne le maintien de cette notion 351

Bibliographie 355
Errata 361

Bordeaux. Impr. G. Gounouilhou, 9-11, rue Guiraude.